El CD adjunto presenta las herramientas econométricas utilizadas durante la investigación *Finanzas públicas. Comportamiento e impacto en el desarrollo nacional y regional (1990-2010)*; y datos generales, económicos y sociales de cada uno de los departamentos del país recopilados durante el desarrollo del estudio por Rodney Pereira Maldonado (coordinador), Ernesto Sheriff Beltrán y Valeria Salinas Maceda.

Diseño y programación: PIEB 2012

Este estudio investiga la dinámica de las finanzas públicas en sus dimensiones económica e institucional desde la perspectiva de sus articulaciones y efectos en el desarrollo socioeconómico nacional y regional. Para ello, analiza el comportamiento y los determinantes económicos e institucionales de las finanzas públicas, en sus componentes de ingreso y gasto, en tres periodos: el primero referido a la democracia pactada y las reformas estructurales (1989-1998), el segundo relacionado con lo que denominan el agotamiento y crisis de la democracia pactada (1999-2005), y el último periodo llamado el post neoliberalismo que se extiende desde el 2006 al presente.

También identifica los factores económicos, institucionales, los canales de transmisión y las formas de articulación de las finanzas públicas con los componentes del desarrollo nacional y regional.

A partir de los resultados obtenidos, los autores formulan políticas orientadas a lograr mayores impactos de los instrumentos fiscales sobre las condiciones del desarrollo socioeconómico.





2012

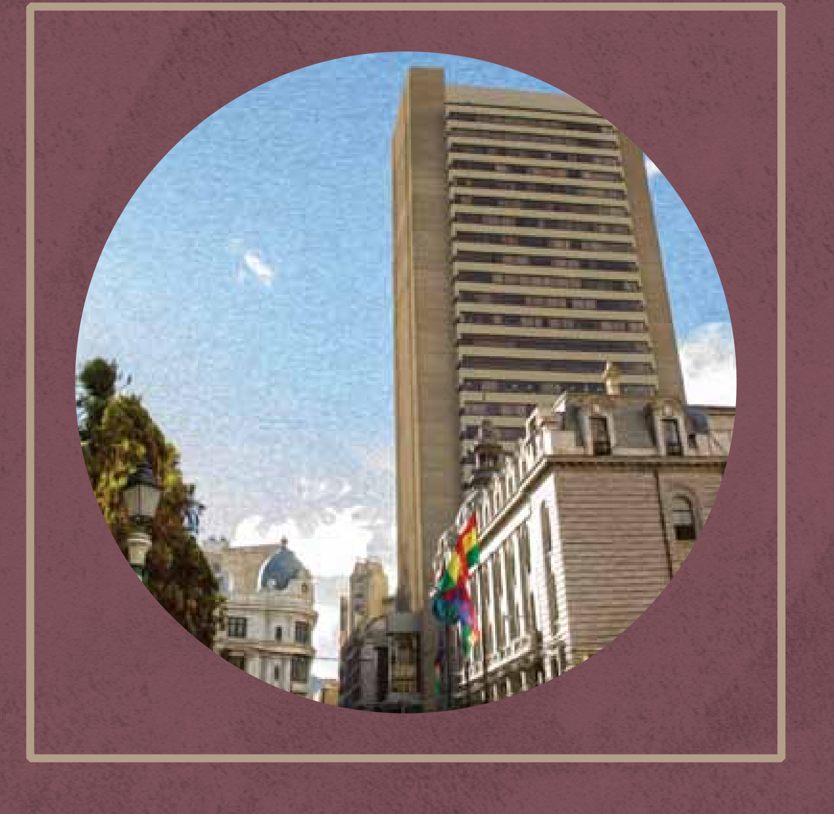
FINANZAS PÚBLICAS

PIEB

INVESTIGACIÓN

PIEB

Reino de los Países Bajos



FINANZAS PÚBLICAS
Comportamiento e impacto en el desarrollo nacional y regional (1990-2010)

Rodney Pereira Maldonado

Ernesto Sheriff Beltrán
Valeria Salinas Maceda

El Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB) nació en 1994. El PIEB es un programa autónomo que busca contribuir con conocimientos relevantes y estratégicos a actores de la sociedad civil y del Estado para la comprensión del proceso de reconfiguración institucional y social de Bolivia y sus regiones; y para incidir en políticas públicas orientadas a favorecer el desarrollo sostenible y el fortalecimiento de la democracia. Por otro lado, desarrolla iniciativas para movilizar y fortalecer capacidades profesionales e institucionales de investigación con el objetivo de aportar a la sostenibilidad de la investigación en Bolivia. El Programa cuenta con el apoyo de la Embajada del Reino de los Países Bajos.

Para el PIEB, la producción de conocimiento, científico y tecnológico, así como la sostenibilidad de la investigación son factores importantes para promover procesos de cambio en Bolivia. Desde ese enfoque, el PIEB considera que la calidad de las políticas y programas de desarrollo así como el debate de los problemas de la realidad nacional y sus soluciones pueden tener mayor incidencia si se sustentan en conocimientos concretos del contexto y de la dinámica de la sociedad, y en ideas, argumentos y propuestas, resultado de investigaciones.

El trabajo del PIEB se desarrolla a partir de tres líneas de acción:

- Investigación estratégica: Apoya la realización de investigaciones a través de convocatorias sobre temas estratégicos para el país, sus instituciones y sus actores. Estos concursos alientan la conformación de equipos de investigadores de diferentes disciplinas, con la finalidad de cualificar los resultados y su impacto en la sociedad y el Estado.
- Difusión, uso e incidencia de resultados: Crea condiciones para que el conocimiento generado por la investigación incida en políticas públicas, a través de la organización de seminarios, coloquios, talleres; la publicación de boletines y libros; y la actualización diaria de un periódico especializado en investigación, ciencia y tecnología (www.pieb.com.bo).
- Formación y fortalecimiento de capacidades: Contribuir a la sostenibilidad de la investigación en el país a través de la formación de una nueva generación de investigadores, la articulación de investigadores en redes, colectivos y grupos; y el fortalecimiento de capacidades locales, con énfasis en el trabajo con universidades públicas del país.

En todas sus líneas de acción el PIEB aplica de manera transversal los principios de equidad de género, inclusión, derechos de sectores excluidos y lucha contra la pobreza.

Finanzas públicas

Comportamiento e impacto
en el desarrollo nacional
y regional (1990-2010)

Finanzas públicas

Comportamiento e impacto en el desarrollo nacional y regional (1990-2010)

Coordinador de la investigación:
Rodney Pereira Maldonado

Investigadores:
Ernesto Sheriff Beltrán
Valeria Salinas Maceda





La Paz, 2012

Esta publicación cuenta con el auspicio de la Embajada del Reino de los Países Bajos.

Pereira Maldonado, Rodney
Finanzas públicas. Comportamiento e impacto en el desarrollo nacional y regional (1990-2010) / Rodney Pereira Maldonado; Ernesto Sheriff Beltrán; Valeria Salinas Maceda. -- La Paz: Embajada del Reino de los Países Bajos; Fundación PIEB, 2012.
xxiii; 238 p.; grafs.;cuads.: 23 cm. -- (Serie Investigación)

D.L.: 4-1-1547-12
ISBN: 978-99954-57-39-6 : Encuadernado

HACIENDA PÚBLICA / POLÍTICA FINANCIERA / POLÍTICA ECONÓMICA / CICLOS ECONÓMICOS / ANÁLISIS DE CICLOS DE LARGA DURACIÓN / HISTORIA ECONÓMICA / REFORMA ECONÓMICA / CRECIMIENTO ECONÓMICO / MODELOS DE CRECIMIENTO / MODELOS ECONÓMICOS / MODELOS DE ECONOMÍA POLÍTICA / DESARROLLO REGIONAL / POLÍTICA FISCAL / INGRESO / GASTOS PÚBLICOS / INVERSIONES PÚBLICAS / DESARROLLO PRODUCTIVO / RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS / MACROECONOMÍA / INDICADORES ECONÓMICOS / TASA DE CRECIMIENTO / DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL / ANÁLISIS ECONÓMICO / INVESTIGACIÓN ECONÓMICA / SISTEMAS POLÍTICOS / DEMOCRACIA / EDUCACIÓN / EMPLEO / TECNOLOGÍA / BOLIVIA

1. título **2.** serie

Edificio Fortaleza. Piso 6. Oficina 601
Avenida Arce 2799, esquina calle Cordero
Teléfonos: 2432582 - 2431866
Fax: 2435235
Correo electrónico: fundacion@pieb.org
Página web: www.pieb.org / www.pieb.com.bo
Casilla 12668
La Paz, Bolivia

Edición: Rubén Vargas

Diseño gráfico de cubierta: PIEB

Diagramación: Alfredo Revollo Jaén

Fotografía de portada: PIEB

Impresión:

Impreso en Bolivia
Printed in Bolivia

Índice

Presentación XV

Prólogo XIX

Introducción 1

Capítulo I
Aspectos teóricos y metodológicos 5
1. Desarrollo y crecimiento económico 5
   1.1. Fuentes del crecimiento 6
   1.2. Estrategias de crecimiento 10
   1.3. Notas sobre la hipótesis de convergencia 15
2. Finanzas públicas e instituciones 17
   2.1. La conceptualización de las finanzas públicas 17
   2.2. Los enfoques teóricos de las finanzas públicas 18
   2.3. Las finanzas públicas y el desarrollo 22
   2.4. La dimensión institucional y las finanzas públicas 23
   2.5. Modelos de economía política 25
3. Marco metodológico 28
4. Estado del arte 31
   4.1. Sobre el desarrollo económico en Bolivia 31
   4.2. Sobre las restricciones al crecimiento y desarrollo económico 36
   4.3. Sobre la convergencia en el desarrollo regional 38
   4.4. Sobre las finanzas públicas en Bolivia 39

Capítulo II
Las finanzas públicas en el período 1990-2010 51
1. Ciclos políticos y finanzas públicas 51
   1.1. Algunos antecedentes 52
2. El ciclo de la democracia pactada y las reformas estructurales (1990-1998) 54
   2.1. Los precedentes inmediatos 55
   2.2. El período del Acuerdo Patriótico: Jaime Paz Zamora (1989-1993) 59
   2.3. Principales resultados económicos fiscales (1990-1993) 62
   2.4. El período de los pactos por la Gobernabilidad y por el Cambio: Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997) 71
   2.5. Principales resultados económicos y fiscales (1994-1997) 78
   2.6. Balance del período (1990-1997) 90
3. El agotamiento y crisis de la democracia pactada y de las reformas estructurales (1998-2005) 92
   3.1. El período de la Megacoalición: Hugo Banzer y Jorge Quiroga (1997-2002) 92
   3.2. Principales resultados económico fiscales del período (1998-2001) 96
   3.3. El período de la alianza MNR-MBL-MIR: Gonzalo Sánchez de Lozada (2002-2003) 107
   3.4. El período de relevamiento en el gobierno: Carlos Mesa (2003-2005) 109
   3.5. Principales resultados económicos financieros (2002-2005) 113
   3.6. Balance del período (1998-2005) 121
4. Período del post neoliberalismo: Evo Morales (2006-2010) 127
   4.1. El marco institucional de las finanzas públicas 132
   4.2. Principales resultados económico fiscales del período (2006-2010) 134
   4.3. Temas referidos al Presupuesto General de la Nación 145

Capítulo III
Las finanzas públicas y el desarrollo económico nacional y regional 149
1. El crecimiento nacional en su perspectiva histórica y estructural 149

2. Estructura productiva regional y crecimiento económico 162
3. El modelo de interrelación entre las finanzas públicas
y el desarrollo 166
4. Efectos de las finanzas públicas en el desarrollo
nacional y regional 175
4.1. El gasto público y el desarrollo productivo nacional 175
4.2. Inversión pública y desarrollo sectorial regional 178
5. Gasto público y desarrollo productivo 186

Conclusiones y recomendaciones de políticas 189
1. Conclusiones 189
2. Recomendaciones de políticas 197
2.1. El marco de referencia 197
2.2. Las políticas fiscales 198
2.3. Las políticas fiscales y el desarrollo 213

Bibliografía 221

Autores 237

Índice de tablas

Tabla 1	Gestión Jaime Paz Zamora (1989-1993)	61
Tabla 2	Principales indicadores macroeconómicos	64
Tabla 3	Operaciones consolidadas del sector público no financiero	66
Tabla 4	Inversión pública por sector económico	69
Tabla 5	Recaudación renta interna y aduanera por tipo de impuesto	72
Tabla 6	Gestión Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997)	75
Tabla 7	Principales indicadores macroeconómicos	80
Tabla 8	Operaciones consolidadas del Sector Público no Financiero	82
Tabla 9	Inversión pública por sector económico	86
Tabla 10	Recaudación renta interna y aduanera por tipo de impuestos	89
Tabla 11	Gestión Banzer-Quiroga (1997-2002)	94
Tabla 12	Principales índices macroeconómicos	99
Tabla 13	Operaciones consolidadas del Sector Público no Financiero	100
Tabla 14	Inversión pública por sector económico	103
Tabla 15	Recaudación renta interna y aduanera por tipo de impuestos	106
Tabla 16	Gestión Sánchez de Lozada, Mesa, Rodríguez Veltzé	112
Tabla 17	Principales indicadores macroeconómicos	116
Tabla 18	Operaciones consolidadas del Sector Público no Financiero	117
Tabla 19	Inversión pública por sector económico	120
Tabla 20	Recaudación renta interna y aduanera por tipo de impuestos	122
Tabla 21	Gestión Evo Morales Ayma (2006-2010)	129
Tabla 22	Principales indicadores macroeconómicos	136
Tabla 23	Operaciones consolidadas del Sector Público no Financiero	139
Tabla 24	Inversión pública por sector económico	141
Tabla 25	Recaudación renta interna y aduanera por tipo de impuestos	144
Tabla 26	Composición PIB Nacional	156

Tabla 27	Prueba de hipótesis del comportamiento de las tasas de crecimiento del PIB departamentales	163
Tabla 28	Correlaciones entre las tasas de crecimiento del PIB per cápita	164
Tabla 29	Índice de Desarrollo Humano departamental	165
Tabla 30	Relaciones intersectoriales: Sectores agrícola e industrial	171
Tabla 31	Vinculaciones intersectoriales Industrial y Extractivo	173
Tabla 32	Vinculaciones intersectoriales industria-industria	176
Tabla 33	Resultados del modelo de crecimiento económico	177
Tabla 34	La Paz: Resultados pruebas de cointegración Inversión-PIB Sectorial	179
Tabla 35	Cochabamba: Resultados pruebas de cointegración Inversión-PIB Sectorial	180
Tabla 36	Chuquisaca: Resultados pruebas de cointegración Inversión-PIB Sectorial	181
Tabla 37	Tarija: Resultados pruebas de cointegración Inversión-PIB Sectorial	182
Tabla 38	Oruro: Resultados pruebas de cointegración Inversión-PIB Sectorial	183
Tabla 39	Potosí: Resultados pruebas de cointegración Inversión-PIB Sectorial	183
Tabla 40	Santa Cruz: Resultados pruebas de cointegración Inversión-PIB Sectorial	184
Tabla 41	Beni: Resultados pruebas de cointegración Inversión-PIB Sectorial	185
Tabla 42	Pando: Resultados pruebas de cointegración Inversión-PIB Sectorial	186
Tabla 43	Resultados vínculos de largo plazo PIB Sectorial-Gasto público	187
Tabla 44	Red de potenciamiento de la eficacia de la inversión pública (La Paz)	216

Índice de ilustraciones

Ilustración 1	Marco metodológico	28
Ilustración 2	Tasas de crecimiento del PIB real y sus ciclos	152
Ilustración 3	Tasa de crecimiento y coyuntura externa	154
Ilustración 4	Tasa de crecimiento del PIB per cápita departamental	157
Ilustración 5	Mapa de impactos de la inversión pública en presencia de vinculaciones	214

Índice de CD anexo

1. Herramientas econométricas

2. Fichas departamentales
- 2.1. La Paz
- 2.2. Oruro
- 2.3. Potosí
- 2.4. Cochabamba
- 2.5. Chuquisaca
- 2.6. Tarija
- 2.7. Santa Cruz
- 2.8. Beni
- 2.9. Pando

Presentación

Existe coincidencia entre especialistas en la economía boliviana sobre los magros resultados del desarrollo nacional y regional en los últimos veinte años, que se reflejan en el débil crecimiento económico en el largo plazo, niveles elevados de pobreza, bajos niveles de productividad, asimetrías regionales, desbalance urbano y rural, escasa inversión privada, entre otros aspectos.

Con el objetivo de contribuir con información, datos y propuestas para superar los problemas identificados, el Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB), con el apoyo de la Embajada del Reino de los Países Bajos, ejecutó la convocatoria de investigación "Factores económicos e institucionales y su incidencia en el escaso desarrollo nacional y regional: Bolivia 1989-2009 (fuentes, distribución y uso de ingresos)".

En el marco de esta iniciativa, desarrollada en la gestión 2011, seis equipos de investigación compuestos por 17 economistas de reconocida trayectoria investigaron e identificaron los factores económicos e institucionales y las articulaciones público-privadas por las cuales el país y sus regiones tuvieron un débil desarrollo en las últimas dos décadas; y formularon propuestas viables y prácticas de escenarios de políticas tendientes a mejorar los resultados del desarrollo económico y productivo en Bolivia.

Las investigaciones estuvieron orientadas a estudiar temas como la descentralización fiscal, la suficiencia y eficacia de la inversión pública y privada, la transformación productiva con equidad, los ciclos económicos recientes en la economía boliviana, los factores

que limitan el crecimiento y el desarrollo y las finanzas públicas y su articulación con el desarrollo nacional y regional. Como resultado del trabajo realizado se cuenta con estados del arte sobre cada temática; estudios de base de la economía boliviana y de las regiones; bases de datos que facilitarán la ejecución de nuevos estudios a nivel regional y sectorial; y pautas teóricas y metodológicas que pueden ser usadas en la discusión de políticas públicas.

En esta oportunidad, es grato presentar las seis investigaciones cuya ejecución y publicación cuenta con la participación de prestigiosas instituciones:

- *Factores que inciden en el crecimiento y el desarrollo en Bolivia. Análisis nacional y regional (1989-2009)* de Carlos Gustavo Machicado (coordinador), Osvaldo Nina y Luis Carlos Jemio, y el apoyo del Instituto de Estudios Avanzados para el Desarrollo (INESAD);
- *Diseño institucional e incentivos implícitos en la descentralización boliviana (1994-2008)* de Gover Barja (coordinador), Sergio Villarroel y David Zavaleta, y el respaldo de Maestrías para el Desarrollo de la Universidad Católica Boliviana;
- *Suficiencia y eficacia de la inversión en Bolivia. Análisis macro y microeconómico (1989-2009)* de Rubén Ferrufino (coordinador), Iván Velásquez y Marco Gavincha, y el apoyo de la Fundación Milenio;
- *La brecha ahorro-inversión y la olvidada agenda de transformación productiva con equidad (1989-2009)* de Alfredo Seoane y Fernanda Wanderley, con el respaldo del Postgrado en Ciencias del Desarrollo de la Universidad Mayor de San Andrés (CIDES-UMSA);
- *Los ciclos recientes en la economía boliviana. Una interpretación del desempeño económico e institucional (1989-2009)* de Horst Grebe (coordinador), Mauricio Medinaceli, Franklin Fernández y Cristina Hurtado de Mendoza, y el apoyo del Instituto PRISMA; y
- *Finanzas públicas. Comportamiento e impacto en el desarrollo nacional y regional (1990-2010)* de Rodney Pereira (coordinador), Ernesto Sheriff y Valeria Salinas.

La Fundación PIEB felicita a los investigadores por la calidad de sus aportes y agradece el apoyo y la participación de las instituciones que acompañaron este proceso. Estamos seguros que los valiosos resultados de las seis investigaciones y sus propuestas contribuirán al trabajo de tomadores de decisiones, instituciones de desarrollo, investigadores y sociedad civil.

Godofredo Sandoval
Director del PIEB

Prólogo

"Las buenas instituciones fiscales no son garantía de buenos resultados. Las mejores normas fiscales pueden no funcionar cuando los incentivos políticos no están alineados o cuando grupos corporativos en función de poder privilegian sus intereses antes que las reglas fiscales." Esta afirmación resume una de las más importantes contribuciones del presente libro al estudio de las finanzas públicas en Bolivia, es decir, el rol del contexto político en la efectiva implementación y desarrollo de políticas públicas en general y de las finanzas públicas en particular.

El contexto político es el resultado de la interacción de varios actores, incluyendo al gobierno expresado en sus tres órganos (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y a otros actores sociales como las organizaciones laborales, los movimientos sociales, las representaciones regionales, vecinales y de grupos específicos que, como muestra este estudio, cambian a lo largo de la historia boliviana. Todos estos actores tienen, en diferentes niveles, el poder de influenciar las decisiones relacionadas con políticas públicas en general y con las finanzas públicas en particular. Este poder puede ser explícito, a través de las leyes de organización de la sociedad, como la nueva Constitución Política del Estado, pero también puede ser de facto, adquirido por la capacidad de un grupo de actuar colectivamente hasta cambiar el rumbo de algunas políticas y del desarrollo de una sociedad. La denominada Guerra del Gas de 2003 es un ejemplo de la forma cómo el poder político de facto de los grupos movilizados logró cambiar no sólo el curso de las políticas económicas sino también la historia del país.

Este estudio identifica y analiza el desarrollo de las finanzas públicas a lo largo de tres períodos claves en la historia económica de Bolivia: la democracia pactada y las reformas estructurales (1990-1998), el agotamiento y crisis de la democracia pactada y de las reformas (1999-2005), y el post neoliberalismo (2006 al presente). En cada ciclo, la organización del poder (participación en el Congreso y en los ministerios) y la naturaleza y características de las finanzas públicas y de las políticas fiscales adoptadas asumen una forma particular. En palabras de los autores: lo político jugó un rol preponderante en el resultado de las finanzas públicas. La orientación ideológica de los gobiernos, las elecciones y los intereses particulares de los dirigentes afectaron las finanzas públicas, en especial el gasto y la inversión.

Una de las más importantes contribuciones del enfoque institucionalista al estudio del crecimiento económico se relaciona con el hecho de que el contexto institucional es endógeno y responde fundamentalmente a las características de la distribución de los recursos económicos y del poder político. A mayor desigualdad mayor probabilidad de que las leyes de organización económica, social y política respondan a los intereses de los grupos con mayor acceso a recursos económicos o al poder político. Sociedades como la boliviana, con altos niveles de desigualdad, difícilmente pueden construir un contexto institucional (leyes, normas y organizaciones) que facilite el crecimiento y desarrollo productivo de la sociedad en su conjunto. Bajo esta perspectiva, se podría decir que el último período presentado en este estudio se caracteriza por una nueva distribución del poder político y el empoderamiento de grupos sociales que antes no habían tenido acceso al poder. Lo que no se sabe todavía es bajo qué condiciones y a través de qué procesos la redistribución del poder político tiene un impacto en la identificación y desarrollo de políticas públicas, incluyendo las relacionadas con las finanzas públicas y con el crecimiento y desarrollo de una economía como la boliviana.

De acuerdo a este estudio, en Bolivia, durante la democracia pactada (1990-1998) se reprodujeron intereses y privilegios de grupos minoritarios. Pese a la implementación de reformas relacionadas con la administración y el control gubernamental, el clientelismo y

la corrupción tuvieron impacto directo en la configuración del sistema político y social. Distintas formas de apropiación de los recursos públicos fueron prácticas repetidas en las distintas instancias de los poderes del Estado. En el período denominado postneoliberalismo (2006 al presente), la mayoría congresal no es el resultado de las tradicionales coaliciones de partidos sino de los resultados electorales. La representación de movimientos sociales y grupos sociales minoritarios en el gabinete es otra de las características que diferencian la distribución del poder político en este período. En relación con el comportamiento de las finanzas públicas, la tendencia es incrementar la inversión y el gasto público enfatizando los programas de redistribución (bonos). El impacto de las finanzas públicas sobre el crecimiento económico en este período debe ser evaluado en el largo plazo y considerando las externalidades que se pueden haber generado. El estudio concluye que en el corto y mediano plazo la nueva distribución del poder político no ha dejado de reproducir las prácticas clientelistas que caracterizaban a los anteriores períodos, esta vez entre nuevos actores y protagonistas.

En general, el impacto de las finanzas públicas se refleja en el desempeño de la economía. El presente estudio aborda el análisis del desempeño económico desde la perspectiva nacional y regional. Una de las principales conclusiones es que la integración económica entre regiones ha sido y es muy limitada. A la poca integración económica entre regiones se añade el hecho de que el desempeño sectorial dentro de cada región también es poco integrado. Es decir, la estructura productiva muestra que a nivel nacional existe una vinculación productiva de largo plazo, sin embargo en el ámbito regional y entre sectores existen pocos vínculos de largo plazo.

El ejemplo más ilustrativo es la economía de Santa Cruz. De acuerdo a las estimaciones de este estudio, el *boom* económico experimentado en esta región se ha dado de manera aislada y desarticulada del resto de las regiones del país. Es decir, el crecimiento de la economía cruceña no ha generado externalidades positivas en otras regiones. Esta desarticulación se refuerza por la poca articulación entre sectores productivos en una misma región. Éste es el caso de la agricultura cruceña que de acuerdo a las estimaciones realizadas en este estudio no se encuentra vinculada con el desarrollo de la

industria regional y mucho menos con el desarrollo industrial del país en su conjunto.

La poca articulación económica entre regiones y entre sectores de una misma región se debe a varios factores, entre ellos las diferentes vocaciones productivas regionales, el desarrollo de un patrón de crecimiento extractivista focalizado y que no genera externalidades y la poca planificación estratégica de la inversión pública.

El estudio demuestra también que en términos generales la inversión productiva y el gasto público son más efectivos en los departamentos con menor desarrollo económico. De igual manera, los sectores con menor productividad, como el agropecuario, son más sensibles al gasto público. El mayor retorno de la inversión y gasto público en estas regiones refleja el hecho de que todavía se encuentran muy lejos de su frontera de posibilidades. La poca articulación entre regiones asociada a los mayores retornos de la inversión en regiones menos desarrolladas plantea un desafío a la planificación de la inversión pública y en general al desarrollo productivo en Bolivia.

En un contexto de alta desarticulación económica regional y sectorial, ¿cuál es el rol de las finanzas públicas? Considerando que la mayor articulación económica está asociada a la generación de externalidades positivas y mayor crecimiento, ¿qué tipo de institucionalidad de las finanzas públicas (inversión y gasto público) podría propiciar una mejor articulación entre diferentes regiones del país y entre sectores dentro de una misma región? Finalmente, en un contexto en el que el desempeño de las finanzas públicas depende del contexto institucional y de la forma de organización y distribución del poder político, ¿qué factores determinan que una mejor distribución del poder político dé lugar a un mejor desempeño de las finanzas públicas y por lo tanto a que la inversión y el gasto público tengan un impacto positivo en el crecimiento de toda la economía?

Sin duda, el presente estudio representa una muy importante contribución al estudio del desarrollo y crecimiento económico en Bolivia. El análisis institucional de las finanzas públicas y las estimaciones empíricas del crecimiento nacional y regional servirán de

base para futuras investigaciones orientadas a explicar y entender mejor el proceso de crecimiento y desarrollo de una economía como la boliviana. Sólo me resta felicitar a los autores por el esfuerzo y la creatividad desplegados a lo largo de este trabajo.

Elizabeth Jiménez Zamora
Doctora en Desarrollo Económico
y Coordinadora de la Maestría en
Desarrollo Económico del CIDES-UMSA

Introducción

Esta investigación, realizada con el auspicio del Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB), está orientada a explicar el comportamiento de las finanzas públicas —desde la perspectiva económica pero también desde sus componentes institucionales y políticos— y a evaluar su impacto en el crecimiento y desarrollo nacional y regional en los últimos 20 años.

En esa perspectiva, el objetivo general del estudio ha sido investigar la dinámica de las finanzas públicas en sus dimensiones económica e institucional desde la perspectiva de sus articulaciones y efectos en el desarrollo socioeconómico nacional y regional para la formulación de políticas orientadas a lograr mayores impactos de los instrumentos fiscales sobre las condiciones económicas y sociales de la población.

Adicionalmente, de manera más específica, la investigación ha estudiado el comportamiento y los determinantes económicos e institucionales de las finanzas públicas en sus componentes de ingreso y gasto. Igualmente, en el estudio se describen las características del desarrollo nacional y de cada una de las regiones, relacionadas con su estructura económica, su dinámica de crecimiento, su desempeño productivo, la ocupación de la fuerza laboral y las condiciones sociales. También se identifican los factores económicos, institucionales, los canales de trasmisión y las formas de articulación de las finanzas públicas con los componentes del desarrollo.

Para la realización del trabajo se ha acudido a distintas fuentes de información y se ha revisado la bibliografía relacionada con

la temática. Esto ha permitido elaborar un cuerpo de referentes teóricos para guiar la investigación, el relevamiento de la normativa institucional, el establecimiento de los ciclos políticos, la estructuración de una base de datos y el diseño y la aplicación de modelos econométricos.

En el primer capítulo del libro se exponen los aspectos teóricos y metodológicos de la investigación así como el estado de la cuestión de la temática de estudio. En primer término se destacan las principales teorías asumidas para el estudio y, en el campo metodológico, se especifica la forma de abordaje del estudio y los instrumentos econométricos que se aplicaron en el análisis. Por otra parte, en este capítulo se presenta una revisión del estado del arte del desarrollo y crecimiento económico, enfatizando la importancia de los factores no asociados a la tecnología y el capital humano en la tradición del modelo neoclásico y también en los factores institucionales. En la misma perspectiva se presenta una panorámica de la bibliografía que relaciona las finanzas públicas con el desarrollo económico, con especial énfasis en el rol de las instituciones en esta dinámica. Finalmente, también se consultaron los estudios relacionados con la economía boliviana para identificar las restricciones al desarrollo y las posibilidades de aplicar criterios de convergencia en el ámbito de los departamentos. Este capítulo termina con una revisión de los diferentes estudios sobre las finanzas públicas y su dinámica en la economía boliviana.

El capítulo segundo, el más extenso, está dedicado al tratamiento detallado de las finanzas públicas en el período 1990-2010. En este período se presenta el comportamiento y las determinantes de las finazas públicas en Bolivia, tomado en cuenta una división por ciclos políticos: el período de la democracia pactada (1990-1998); el período de agotamiento de la democracia pactada (1998-2005) y el período post neoliberal (2006-2010). En cada período se muestran las relaciones de la dinámica de los grupos de poder nacionales y regionales con la dinámica institucional, política y sus efectos sobre las finanzas públicas.

El tercer capítulo muestra los resultados de la vinculación de la dinámica de las finanzas públicas con el desarrollo económico regional

mediante la aplicación de métodos cuantitativos. En esta perspectiva, la investigación muestra una estructura económica regional con reducida vinculación entre sectores y menor vinculación aun entre regiones. Es un contexto poco favorable para la eficacia de la política fiscal en el crecimiento y el desarrollo económico.

El estudio se cierra con las conclusiones y las recomendaciones de políticas prioritarias y factibles en un contexto que obliga a dar respuestas a la planificación del desarrollo económico regional.

Además, el libro incluye un CD en el que se incorpora información acerca de las herramientas econométricas utilizadas durante la investigación y fichas informativas regionales con datos generales, económicos y sociales de cada uno de los departamentos del país, producto de la información recopilada durante el desarrollo del estudio.

Capítulo I

Aspectos teóricos y metodológicos

1. Desarrollo y crecimiento económico

Stiglitz (1998) define el desarrollo como un "proceso de transformación de la sociedad". Esto se puede interpretar como un proceso de incrementos sucesivos de las condiciones de vida y del vivir bien de todas las personas de un país o comunidad. Operacionalizar el concepto de desarrollo siempre ha tropezado con la necesidad de cuantificar tanto el concepto como sus determinantes. De ahí que a las usuales medidas, como el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), se incorporaron otras dimensiones en el intento de ir del crecimiento al desarrollo: ingreso per cápita, capital humano, capital natural, capital social y distribución del ingreso; últimamente también cobraron relevancia los aspectos institucionales.

Casi todos los modelos de crecimiento económico con amplia influencia en las concepciones del desarrollo han centrado su arquitectura formal en la función de producción. La función de producción es una relación técnica que permite asociar diferentes combinaciones de los insumos (capital y trabajo) al producto. La forma cómo se presenta esta asociación está determinada por tres formas de capital (físico, natural y humano) y por el nivel de tecnología a la cual estos capitales dan lugar. Por tecnología debe entenderse la forma cómo los insumos son transformados en productos y puede dar lugar, dependiendo de las intensidades con que se utilizan los factores productivos, a diferentes sendas de crecimiento.

El modelo básico de Solow-Swan lleva a una primera conclusión: a partir de un cierto nivel de capital (llamado Estado Estacionario),

éste sólo puede crecer al mismo ritmo que la población, lo que a su vez determina que el producto per cápita se mantenga constante y, por tanto, no haya crecimiento por habitante. Una segunda conclusión, que se deriva de la ley de rendimientos decrecientes, permite identificar diferentes etapas del desarrollo: una etapa con crecimiento acelerado, otra con crecimiento constante y una etapa final con crecimiento decreciente. En la primera etapa, la actividad agropecuaria, que tiene rendimientos decrecientes, predomina en la economía; en la segunda, se ingresa al desarrollo industrial que presenta rendimientos crecientes y constantes; finalmente, en la tercera etapa, debido a un efecto de saturación del uso de algunos de los factores, los rendimientos son decrecientes. En este marco, en presencia de la hipótesis de tasas de ahorro y de crecimiento de la población constantes, se llega a una conclusión decisiva: existen dos puntos de convergencia del capital per cápita (y del producto), uno bajo y otro alto. Cuando una economía parte de una situación de un capital per cápita en el entorno del primer punto (bajo) tiende a converger hacia este punto, perpetuando su situación de pobreza. Sólo en el caso de un importante *salto* en la acumulación de capital tal que permita acercarse al segundo punto (alto), el país puede esperar a converger hacia dicho segundo punto (Sachs y Warner, 1995).

1.1. Fuentes del crecimiento

Los enfoques de crecimiento y desarrollo tratan de explicar los hechos que en las últimas décadas han acompañado a los procesos económicos. Estos hechos son:

– La correlación positiva entre la mayor participación del sector industrial en la estructura productiva y el crecimiento económico.

– La correlación positiva entre la inversión en tecnología y el crecimiento.

– La correlación positiva entre capital humano (educación) y crecimiento económico.

– La correlación positiva entre una mayor apertura externa y el crecimiento económico.

En los enfoques tradicionales, la evolución del producto de una sociedad refleja en última instancia la evolución del stock de capital, el crecimiento de la fuerza de trabajo y los cambios en el grado de utilización de los recursos naturales. La siguiente ecuación constituye un marco casi obligado (independientemente del enfoque) para el análisis de las fuentes de crecimiento económico:

$$\frac{C}{Y}\hat{C}+\frac{I}{Y}=\hat{Y}=\alpha_K\hat{K}+\alpha_L\hat{L}$$

Donde C representa la demanda de consumo final, I la inversión, K la cantidad utilizada de capital, L la fuerza de trabajo y Y el producto agregado de la economía; α_K y α_L representan las elasticidades producto capital y producto trabajo respectivamente. Los "sombreros" implican tasas de crecimiento. La diferencia entre los enfoques teóricos radica en la importancia que le otorgan a los determinantes de la evolución de la demanda agregada (lado izquierdo de la ecuación) respecto a los determinantes de la oferta agregada (lado derecho).

Así, se tienen los modelos basados en la oferta, en los que la tasa de crecimiento de largo plazo del producto es independiente de la tasa de ahorro y depende exclusivamente de la tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo. Las variaciones en la tasa de ahorro estimulan transitoriamente el crecimiento del producto y del stock de capital al afectar la razón capital/producto. Estos modelos suponen que la evolución de la fuerza de trabajo está determinada por factores demográficos y que la evolución del stock de capital es el resultado de un proceso de optimización intertemporal que refleja las preferencias de los individuos entre consumo presente y consumo futuro.

Los modelos basados en la demanda centran su atención en la evolución de la inversión. Estos modelos destacan la importancia de la inversión antes que el ahorro como motor del crecimiento; la inversión depende de la rentabilidad esperada del capital, la que a su vez es considerada exógena. En el enfoque neokeynesiano, el ahorro y la inversión se determinan independientemente ex-ante, pero ex-post el ahorro se ajusta al nivel de inversión. Adicionalmente, la evolución de la fuerza de trabajo está determinada por la

demanda de trabajo que es endógena. En este enfoque, a diferencia del neoclásico, la relación causal entre oferta y demanda está guiada por la demanda.

Ambos modelos coinciden en explicar el crecimiento como resultado de un proceso de acumulación de capital y crecimiento de la fuerza de trabajo. Estos modelos, por tanto, no explican de manera satisfactoria los hechos observados en las últimas décadas. Si bien pueden incorporar el progreso técnico en el ámbito teórico, su relevancia práctica (estimación y evaluación) es cuestionable. Por otra parte, estos modelos no permiten vincular el proceso de crecimiento con la estructura productiva existente (importancia del sector industrial). Así, tampoco son capaces de explicar las diferencias entre países/regiones en los niveles de producto per cápita, en sus tasas de crecimiento ni en el bienestar de la población.

La evidencia de los últimos 40 años muestra la importancia que tiene la acumulación de conocimiento en el proceso de crecimiento. Esta acumulación inicialmente fue incorporada como variable exógena asociada a innovaciones tecnológicas que desplazaban la función de producción agregada. Al considerar la acumulación de conocimiento como un factor exógeno se renunciaba a explicar buena parte del proceso de crecimiento. Ello motivó importantes desarrollos teóricos que apuntaron a incluir en el análisis los determinantes de este tipo de acumulación.

La incorporación del conocimiento puede agruparse en dos grandes modelos: los modelos de incorporación del conocimiento en los factores productivos y los modelos de incorporación del conocimiento en los bienes. El "menú" ofrecido por los modelos de acumulación endógena de conocimiento permite explicar la no convergencia observada en las tasas de crecimiento e incluso patrones de crecimiento divergentes entre diferentes países. Estos modelos son susceptibles de incorporar la importancia de la estructura productiva en el crecimiento económico y la existencia de flujos masivos de mano de obra calificada de países en desarrollo hacia países más desarrollados.

En estos modelos, el crecimiento económico está íntimamente asociado al proceso de acumulación de factores productivos tangibles e intangibles y además, puede ser alterado por las políticas implementadas por los gobiernos. En contraste con los modelos neoclásicos en los que la tasa de ahorro sólo puede afectar la evolución del producto transitoriamente, en los modelos que incorporan endógenamente la acumulación de conocimiento, la autoridad puede afectar la evolución de largo plazo del producto. Estos modelos demuestran que los cambios en la tasa de ahorro, en el monto de recursos destinados a la investigación tecnológica y en el stock de capital humano pueden ser afectados por las políticas económicas y tienen efectos permanentes sobre la trayectoria del ingreso agregado. La acumulación de conocimiento, bajo estos modelos, genera externalidades positivas y por lo tanto concluyen en un juicio normativo: para optimizar la producción de conocimiento se debe incentivar las innovaciones tecnológicas. Dada la existencia de diferencias intersectoriales en las tasas de acumulación de conocimiento, los cambios inducidos por las políticas comerciales en la composición sectorial del producto no son neutros respecto a las posibilidades de crecimiento de una economía.

En la aplicación de estos modelos al trabajo empírico se ha identificado la importancia que tienen las restricciones impuestas por el mercado de factores sobre el proceso de crecimiento económico y el rol de las políticas comerciales. En el caso de las restricciones en los mercados de factores, se cita al mercado de capitales. Este mercado tiene como elemento de primer orden la escasez relativa de capital en los países en desarrollo, este aspecto ha sido exageradamente expuesto pero con débil evidencia empírica. En cambio, el desarrollo del mercado financiero y la consiguiente racionalización de la canalización de recursos hacia actividades productivas constituyen un factor relevante en el proceso de crecimiento económico.

Dada su importancia en el proceso de crecimiento, el conocimiento ha tenido un extraordinario desarrollo en las economías modernas. Sin embargo, aun no existen mecanismos especializados para su difusión; esto se debe a la incertidumbre sobre los beneficios ofrecidos por el conocimiento, las dificultades para establecer su propiedad por parte de individuos y empresas, la indivisibilidad en su producción y las barreras en el proceso de difusión. Por su parte, las políticas

comerciales pueden tener un efecto permanente sobre la evolución del producto en la medida que alteran el proceso de acumulación a través de la modificación de la estructura productiva.

Esto nos lleva a la siguiente conclusión: puede haber crecimiento económico sin desarrollo. Esa situación puede darse cuando el crecimiento económico está impulsado por la acumulación del capital. Por ejemplo, la apertura comercial irrestricta puede empujar el crecimiento económico pero no incide directamente en el desarrollo. El crecimiento impulsado de esta manera implica el aumento de la participación del capital en la distribución del producto induciendo una mayor desigualdad en la distribución del ingreso.

1.2. Estrategias de crecimiento

En el modelo de “sustitución de importaciones” de corte estructuralista impulsado por el pensamiento de Prebisch se consideraba que el crecimiento y el desarrollo deben sustentarse en el control estatal de los sectores “estratégicos”, en el impulso al sector privado manufacturero a partir de diferentes formas de subsidios del sector público, en protecciones arancelarias y para-arancelarias, en la captación de ahorro externo para acelerar el ritmo de inversión, en la planificación económica y en la intervención del Estado en la regulación de los principales macro precios.

En los años 80, se puso en evidencia que los logros en materia de desarrollo industrial fueron modestos y que la función asignadora de recursos ejercitada por los gobiernos era ineficiente. Se creó una suerte de recetario de políticas económicas “adecuadas” o “correctas” resumido en el llamado Consenso de Washington. En materia de crecimiento y desarrollo, los resultados de estas políticas también fueron modestos. En términos del esquema conceptual del Consenso, estas medidas estarían orientadas a acercar la producción efectiva a la frontera de producción, incrementar el capital y mejorar el uso de los factores productivos.

Existen trabajos econométricos que señalan que la adopción de esas medidas tiene una correlación positiva con la tasa de crecimiento de un conjunto de países. Pero corresponde señalar que esos estudios

tienden a excluir los casos exitosos de países que no entraron en el programa de reformas o las experiencias previas a la aplicación de las reformas. Por ejemplo, China, que está completamente fuera de las políticas "correctas", es uno de los países con las mayores tasas de crecimiento en las últimas décadas.

Para explicar la diversidad de resultados han surgido tres corrientes. La primera señala que los pobres resultados en muchos países se deben a que no han aplicado correctamente y en la extensión debida el recetario de Washington; para enderezar esta situación se debe profundizar el programa de reformas. La segunda corriente afirma que la principal restricción para el crecimiento es la propia función de producción. La tercera corriente adopta las explicaciones de la segunda pero pone énfasis en la existencia de interrelaciones entre los factores primarios de producción, el ahorro y la inversión, y en las restricciones estructurales que de estas relaciones pueden surgir. Una situación de este tipo se da, por ejemplo, en Bolivia en lo que concierne a la dificultad para mover recursos (capital y trabajo) de la agropecuaria a la manufactura, independientemente de las políticas macroeconómicas que el país adopte.

Los aportes de Stiglitz y otros han derivado en lo que se conoce como el post Consenso de Washington. Este nuevo consenso señala que la austeridad fiscal ha generado desempleo y ruptura del contrato social; el énfasis excesivo en la lucha contra la inflación ha elevado las tasas de interés y ha presionado la apreciación de las monedas, lo que ha provocado mayor desempleo en lugar de crecimiento; la privatización de empresas públicas ha desembocado en precios más altos de sus bienes y servicios; la liberalización comercial ha destruido el empleo y ha aumentado la pobreza; y la liberalización de los mercados financieros ha provocado un fuerte inestabilidad financiera.

En esta óptica, el desarrollo económico exige cambios internacionales e internos de gran calado. En el plano internacional, son imprescindibles, entre otros, el aumento de la ayuda oficial al desarrollo, la solución a los problemas de deuda externa, el acceso a los mercados solventes de los países ricos y mecanismos de compensación por la caída de la relación real de intercambio y por las

subidas de los tipos de interés internacionales, así como fórmulas para permitir que los países pobres puedan recurrir a la protección de sus mercados interiores. En cuanto a los cambios internos, entre otras medidas, es igualmente necesario un sistema fiscal que permita aumentar los ingresos públicos para financiar los gastos en educación, salud y protección social; una auténtica reforma agraria para el reparto de la tierra; una intervención del Estado que considere seriamente la necesidad de la planificación y la programación (Berzosa, 2002).

Desde otras perspectivas, existe una apreciable cantidad de trabajos que se alejan de las recomendaciones neoclásicas del desarrollo: los "pioneros del desarrollo" más progresistas (Hirschman, Prebisch y otros); los defensores de la estrategia de las necesidades básicas (Streeten, Jolly, Seers y otros); los economistas defensores del enfoque del desarrollo humano (Sen, Desai, Stewart); los neo-estructuralistas latinoamericanos (Sunkel, French-Davis).

En las últimas dos décadas, el aporte del institucionalismo a las teorías del desarrollo económico ha sido importante. En los trabajos de North y otros se ha alcanzado un apreciable consenso en una disciplina que, según sus propios autores, dista aún de ser una teoría comparable a la del equilibrio general pero que es necesaria para explicar la dinámica de las economías (North, 1993). De acuerdo a estos autores, las instituciones forman la estructura de incentivos de una sociedad y, por tanto, las instituciones políticas y económicas son las determinantes fundamentales del desempeño económico.

Las instituciones son imposiciones creadas por los humanos y estructuran y limitan sus interacciones. Unas son imposiciones formales (reglas, leyes, constituciones), otras informales (normas de comportamiento, convenciones, códigos de conducta autoimpuestos). En conjunto, definen la estructura de incentivos de las sociedades y específicamente de las economías. Por lo tanto, junto a la tecnología, las instituciones determinan los costos de las transacciones y las transformaciones que se suman a los costos de producción (Coase, 1960). Cabe mencionar que el desarrollo institucional en sí no es garantía para un mayor desarrollo económico, si no la forma cómo los individuos y las sociedades articulan este aprendizaje de manera

estructurada. De esta manera, el mayor desarrollo institucional sería reflejo (no causa) del desarrollo económico propiamente dicho:

> La clave para el crecimiento de largo plazo es la eficiencia de adaptación más que la de distribución. Los sistemas políticos y económicos de éxito han desarrollado estructuras institucionales flexibles que pueden sobrevivir a las sacudidas y cambios que son parte del desarrollo próspero. Pero estos sistemas han sido producto de una larga gestación. No sabemos cómo crear eficiencia de adaptación en el corto plazo (North, 1993).

A modo de conclusión, cabe resaltar algunas implicaciones de los argumentos defendidos en este trabajo.

En primer término, aunque la expresión post Consenso de Washington ha sido asociada generalmente a las posiciones de Stiglitz, lo cierto es que existe una versión más moderada de algunos economistas del Banco Mundial: el Consenso de Washington *Plus* con rostro humano, que no supone un cambio de paradigma sino simplemente matices o añadidos a la versión original.

En segundo lugar, la economía crítica, radical o heterodoxa del desarrollo, aunque debe continuar con sus planteamientos, haría mal en despreciar u obstaculizar los esfuerzos desplegados por economistas procedentes del campo de la ortodoxia para crear un nuevo paradigma de desarrollo. La razón no está sólo relacionada con la máxima de "divide y vencerás" sino también con el importante hecho de que las propuestas de Stiglitz, pese a sus muchas insuficiencias, son rigurosas, tienen enorme alcance y constituyen un importante aporte a la economía del desarrollo.

Finalmente, cabe destacar que las críticas al Consenso y al post Consenso de Washington deben hacerse con una adecuada perspectiva histórica, dejando de lado el pesimismo o incluso el catastrofismo que han impregnado a buena parte de las teorías heterodoxas sobre el desarrollo. En este contexto, es necesario resaltar la importancia de la historia económica. No se trata sólo de que la economía del desarrollo deba reconvertirse en *estudios del desarrollo* y adoptar así un perfil interdisciplinario (con las aportaciones de la historia, la sociología, la antropología, la teoría política) sino, sobre todo, de que la historia

económica tiene a la vez una perspectiva amplia y un optimismo intrínseco. En otros términos, como ha escrito Francisco Bustelo:

> El historiador sabe que el progreso de la humanidad es lento y costoso; así y todo, medido por el transcurrir de los siglos, nunca se para. Más que el economista, que sólo cree en las fórmulas que han tenido vigencia en los últimos años o lustros, su conocimiento del pasado le permite otear desde una atalaya privilegiada el quehacer humano y vislumbrar, aunque nunca a fecha fija, horizontes prometedores. El historiador, por sus saberes, no puede ser pesimista, porque la historia de la humanidad es una historia fausta en su conjunto. Con sus retrocesos, imperfecciones e insuficiencias, el combate del ser humano por mejorar su bienestar material y con ello reducir el sufrimiento y propiciar una vida mejor intelectual, cultural y espiritual es una lucha con muchas victorias (Bustelo, 1998: 121).

Las posibilidades de aplicación de estos modelos a una economía como la boliviana son amplias y vienen por dos caminos. Primero, como un conjunto sistematizado de conceptos que recogen la reciente evidencia empírica en torno al crecimiento económico que sirve para diseñar una política de crecimiento sustentable. Segundo, como un instrumento de evaluación de la efectividad de políticas previamente implementadas con enfoques alternativos.

Sin duda, la utilidad para el diseño de una política de desarrollo sustentable es la más atractiva, puesto que ofrece un instrumental ampliamente apoyado por la evidencia empírica y por importantes contribuciones al desarrollo teórico del pensamiento económico. Al tener un instrumental desarrollado, la tarea de la política económica podría centrarse en su adaptación a las restricciones existentes en la economía; y, lo que es importante, permitiría establecer por lo menos un orden de prioridades con sus consiguientes compatibilizaciones (Sachs y Warner, 1995).

La acumulación del conocimiento y del capital humano reclama una programación de largo plazo. La inversión pública, en muchos casos restringida por la falta de recursos y políticas de ajuste, tiene un papel importante en la acumulación de capital humano; sin embargo, debe tenerse en cuenta que la efectividad de este tipo de inversión radica en enfatizar en la calidad de la inversión.

Otra restricción importante, a la hora de considerar la aplicación de estos modelos, es que el desarrollo e integración de las actividades económicas genera la presencia de asimetrías en la información y, consecuentemente, en los beneficios del crecimiento económico en términos de distribución. Una tasa de crecimiento es sostenible cuando no existe una puja redistributiva en torno al ingreso. Para asegurar una tasa de crecimiento sostenible en el largo plazo, la distribución del ingreso adicional debe ser por lo menos neutra para los agentes de menores ingresos relativos; en presencia de información asimétrica, y dado que la información es un bien escaso y costoso, serán los agentes de mayores recursos quienes capitalizarán en mayor medida las oportunidades que se presenten. Las expectativas, en palabras ordinarias, no son democráticas.

1.3. Notas sobre la hipótesis de convergencia

Una de las dimensiones del análisis del desarrollo es considerar en qué medida las regiones tienden a un mayor grado de homogenización o en su caso a una mayor heterogeneidad. Desde esta perspectiva, cobra relevancia la denominada hipótesis de convergencia introducida a mediados de la década de los 50.

En 1956, Solow y Swan plantearon un modelo de crecimiento exógeno que predice una relación negativa entre la renta inicial de una economía y su tasa de crecimiento. Es decir, mientras más bajo sea el nivel inicial de producto per cápita, con relación al estado estacionario a alcanzar, mayor será la tasa de crecimiento reportada para esta variable. Esta propiedad, denominada convergencia, ha de cumplirse bajo el supuesto de retornos decrecientes del capital, ya que las economías que poseen menor capital por trabajador tenderán a generar mayores tasas de crecimiento. De esta manera, la teoría predice que a largo plazo se observará un crecimiento mayor en las economías pobres que en las ricas.

El estudio de la convergencia es recurrente en distintos modelos neoclásicos de crecimiento. Es el caso de Ramsey (1928), quien predice que si todos los países poseen los mismos parámetros en las funciones de producción y de utilidad, las economías pobres crecerán a una tasa superior a las de los países ricos, aun si la tasa de ahorro fuese

creciente, siempre y cuando ésta evolucione según los parámetros del modelo y no fuese escogida de forma arbitraria. Posteriormente, el concepto de rendimientos decrecientes aplicado al capital físico en el marco neoclásico fue sustituido por el de rendimientos constantes, supuesto bajo el cual no se llega a predecir convergencia entre economías (Rebelo, 1991). En apoyo a esta corriente, tomaron fuerza otros estudios que rebatieron el fundamento central de los neoclásicos, cuestionando la existencia de una relación negativa entre PIB inicial per cápita y crecimiento del producto (Romer, 1986; Lucas, 1988).

Ante el rechazo de la hipótesis de convergencia, surgen esfuerzos para explicar las diferencias entre el rápido crecimiento de algunas economías y el evidente retraso de otras. En este contexto, se lleva a cabo una serie de trabajos que trasladan la teoría neoclásica al ámbito empírico, donde es explotada ampliamente.

Heston y Summers (1991) analizando una serie de datos entre 1960-1985 para 130 países muestran que la hipótesis de convergencia neoclásica no se valida empíricamente. Por otro lado, Barro (1991) analizó una muestra de 98 países en el período 1960-1985 y determinó que la correlación entre la tasa de crecimiento del producto per cápita y el nivel inicial del mismo es muy cercana a cero. Sin embargo, las pruebas realizadas a la muestra revelan la existencia de una relación positiva entre la tasa de crecimiento del producto per cápita y el capital humano per cápita inicial dentro de la economía, concluyendo que los países pobres tenderán a alcanzar a los ricos, siempre y cuando posean un elevado nivel de capital humano por persona.

En 1992, Barro y Sala i-Martin, efectuaron un análisis para 48 estados de Estados Unidos obteniendo evidencia de convergencia entre regiones. Se debe tener en cuenta que este estudio regional, al componer una muestra con estados de un mismo país, construye un grupo de homogeneidad relativa, pues estos estados tienen acceso a tecnologías similares, la cultura no difiere drásticamente entre ellos y al compartir un mismo gobierno central el sistema legal y las configuraciones institucionales son iguales.

En el marco de estos resultados, se propone diferenciar la convergencia absoluta y la condicional. La primera señala que dados valores

similares en la tasa de ahorro, crecimiento poblacional y depreciación los países pobres crecerán a una tasa superior a la de los países ricos en el largo plazo (Barro y Sala-i-Martin, 2005). La convergencia condicional o relativa sostiene que cada país es distinto en cuanto a los factores y características de su economía, por lo que cada uno tiene su propio estado estacionario y no existe uno común en el que todos llegarían a converger. Esta forma de abordar la convergencia sugiere ir un paso más allá y encontrar una correlación parcial negativa entre el crecimiento y el nivel de renta, pero en este caso, condicional al estado estacionario.

Trasladando el concepto de convergencia condicional a un análisis regional, surge una postura interesante. En caso de no presentarse convergencia absoluta en el estudio de un grupo de regiones, cada una de ellas tenderá a converger a su propio estado estacionario, y no así a uno común. Este hecho explicaría que las disparidades económicas entre los territorios persistan a lo largo del tiempo: las regiones actualmente pobres mantendrán esta posición en el futuro (De la Fuente, 1996). Una alternativa en el estudio de convergencia entre regiones señala la posibilidad de asumir ciudades y no departamentos como principal unidad de análisis (Galvis y Roca, 2000).

Finalmente, es importante mencionar que existen varias posturas que respaldan la inclusión del capital humano en el análisis de convergencia. Por ejemplo, el efecto *catch-up* sostiene que el poseer cierto nivel de capital humano facilita al país pobre (seguidor) la absorción de nuevos productos e ideas descubiertos por otros, en este caso un país rico (líder). Por lo tanto, el seguidor crece a mayor velocidad pues asimila rápidamente la tecnología del líder (Nelson y Phelps, 1966).

2. Finanzas públicas e instituciones

2.1. La conceptualización de las finanzas públicas

El término finanzas públicas ha tenido distintas connotaciones de acuerdo a las funciones y enfoques que se le atribuyen al Estado en la economía. Musgrave, en su obra clásica *Teoría de la hacienda pública,* (1960) define las finanzas públicas como el conjunto de problemas

que se centran en torno al proceso de ingreso-gasto del Estado. En este contexto, considera que "aún cuando las operaciones del erario público suponen flujos monetarios de ingresos y gastos, los problemas básicos no son cuestiones financieras. No se ocupa de dinero, liquidez o mercados de capital. En lugar de ello son problemas de asignación de recursos, de distribución de renta, de pleno empleo, de estabilidad de nivel de precios y de desarrollo". Por su parte, Somers (1964) afirma que las finanzas públicas pueden considerarse como un elemento poderoso que repercute en la economía, extendiendo sus efectos a todas las esferas de la producción y el consumo. Due (1966) considera que los ingresos y gastos públicos ejercen inevitablemente influencia sobre el ingreso nacional y que su modificación deliberada genera mejores condiciones de estabilidad y crecimiento económico, bajo esta visión se destaca el papel de la política fiscal.

Una definición generalizada considera a las finanzas públicas como el ámbito de la política fiscal donde las medidas relativas al régimen tributario, gasto público, endeudamiento interno del Estado y gestión determinan los niveles de los ingresos y gastos públicos mediante los cuales se afecta el ingreso nacional, el consumo, el ahorro y la inversión privada.

Así, los aspectos económicos relacionados con el sector público han adquirido un estatus particular que ha derivado en su reconocimiento como una rama de la economía que, con diferentes matices, se ha denominado hacienda pública, teoría de las finanzas públicas o economía del sector público.

El campo de análisis de las finanzas públicas se ha ampliado de acuerdo a los desarrollos teóricos, entre ellos el análisis de los derechos de propiedad, los efectos de los impuestos sobre el bienestar, los efectos de las regulaciones públicas o la problemática de la toma de decisiones públicas.

2.2. Los enfoques teóricos de las finanzas públicas

En las últimas décadas, el desarrollo en la macroeconomía y la microeconomía ha dado lugar al reconocimiento del análisis de las finanzas públicas tanto desde la perspectiva macroeconómica como

microeconómica. Desde la perspectiva macroeconómica, cobran relevancia las finanzas públicas en la tradición keynesiana que considera que tanto los ingresos como el gasto público dan cuenta en parte del comportamiento del crecimiento económico y del bienestar de la población; el gasto como componente de la demanda agregada, y los impuesto y transferencias como elementos que influyen en la relación entre la producción y el ingreso disponible y que, en consecuencia, afectan tanto el equilibro macroeconómico como en la distribución del ingreso. En este marco, se analizan los efectos de los cambios en el gasto y los ingresos sobre distintas variables macroeconómicas, como la tasa de interés, el tipo de cambio, el empleo, el nivel de precios, así como sus efectos en el equilibrio externo y fiscal. Dado que las variables de gasto e ingresos tienen un alto contenido de discrecionalidad se constituyen también en importantes elementos de la denominada política fiscal que, dependiendo los enfoques, puede orientarse a lograr la estabilidad macroeconómica o a promover el crecimiento económico y el desarrollo. En las últimas décadas, dadas las reiteradas crisis en la economía, la bibliografía reconoce el rol de estabilización de la política fiscal; sin embargo, en los últimos años se observa un cambio de orientación hacia objetivos de crecimiento y desarrollo.

Desde la perspectiva microeconómica, el análisis de las finanzas públicas se ha orientado a estudiar sus efectos sobre el bienestar, haciendo énfasis en las cuestiones de asignación y distribución. Con el desarrollo de la teoría de los bienes públicos, empezó a cobrar importancia la teoría del gasto poniendo el acento en el logro de la eficiencia económica, visión que responde a las limitaciones para aumentar los ingresos públicos. En este contexto, se distinguen las finanzas públicas normativas y las positivas. Las primeras se orientan a determinar el papel del sector público en la economía y a identificar cuáles son las intervenciones públicas que se pueden considerar legítimas. Cabe aclarar que esta visión se deriva del pensamiento político y económico dominado por la concepción liberal e individualista inspirada en la teoría del contrato social que asume que el individuo es anterior a la sociedad y que el Estado es creado por un contrato entre los individuos para servir a sus intereses.

En esta perspectiva, si el mercado conduce a un funcionamiento óptimo del sistema económico, el papel del sector público es subsidiario, sólo interviene en la economía cuando el mercado no cumple correctamente sus funciones. Además, actúa de la misma forma como lo habría hecho el mercado de haber funcionado eficientemente. Sin embargo, el Estado tiene legitimidad para intervenir cuando existen fallas en el mercado y su actuación provoque asignaciones Pareto Superiores (aquellas en las cuales aumenta el bienestar de alguien sin que nadie resulte perjudicado). Evidentemente, si todos mejoran nadie debe oponerse a la actuación pública. En este sentido, la teoría normativa delimita los ámbitos en los que la intervención pública puede mejorar la asignación y distribución de los recursos y proporciona las reglas que deben guiar esa actuación.

Por su parte, para la teoría positiva de las finanzas públicas, en la perspectiva de individuos racionales, principio básico de las teorías económicas estándar, el desarrollo de las prescripciones de las finanzas normativas depende de los mecanismos que se empleen para adoptar las decisiones colectivas. Con esta orientación se ha desarrollado la teoría de la elección pública para el análisis de los mecanismos de adopción de las decisiones colectivas. El problema que se plantea esta teoría es cómo agregar los intereses individuales en una regla de elección que sea eficiente y racional y al mismo tiempo respete las preferencias individuales. Para hacer esto se toma como referencia únicamente las preferencias individuales con lo que se consigue una regla de votación, además se puede considerar la intensidad de dichas preferencias, en cuyo caso se agregarían los niveles de utilidad obtenidos por los individuos y la elección se realizaría mediante funciones de bienestar social.

Los avances en la teoría de la elección colectiva, con matices institucionales, incorporan enfoques sobre la conducta de los agentes que influyen en la actividad del sector público en contextos de información perfecta y limitada. El análisis se centra en el comportamiento de votantes, políticos, grupos de presión y burócratas. Sobre los votantes, se han elaborado modelos en los que todos los ciudadanos participan en el proceso de elección y están perfectamente informados sobre las alternativas sometidas a votación. Si el objetivo de los políticos es mantenerse en el poder, orientarán sus decisiones de

gasto público a favorecer a los votantes que puedan garantizar su permanencia en el poder, así es posible esperar políticas expansivas de gasto antes de las elecciones.

Los grupos de presión son asociaciones de individuos con intereses comunes que intentan que las políticas públicas se orienten en la dirección más conveniente a sus intereses. Se constata que las actividades de los grupos de presión tienen las características propias de un bien público para cada uno de sus miembros; si el grupo consigue imponer su interés beneficiará a todos sus miembros, incluso a los que no pertenecen dado que disfrutaran de sus beneficios sin incurrir en costos.

Siguiendo esta visión, los burócratas o funcionarios públicos proporcionan a los políticos la información necesaria para elaborar las políticas públicas y son también los encargados de su ejercicio mediante asignaciones de gasto público. En general, a los funcionarios públicos no se les retribuye según su productividad y existen pocos incentivos para mejorar su desempeño. De acuerdo a la teoría de la burocracia (agencia), el objetivo de los funcionarios es la maximización de su poder, prestigio e influencia. Bajo el supuesto de asimetrías de información entre el principal (los políticos) y la agencia (los burócratas), las decisiones de los políticos sobre el gasto público son distorsionadas por los funcionarios públicos, quienes en la mayor parte de los casos sobreponen sus intereses personales a los intereses del principal. El resultado es un uso ineficiente de los recursos públicos.

Ante la teoría de la elección pública, frente a la teoría de los fallos de mercado como justificación de la intervención económica del sector público, se puedan enunciar los llamados "fallos del sector público". Su existencia provoca que los fallos de mercado no sean condición necesaria y suficiente para la intervención pública, ésta solamente se debe realizar si no provoca el cambio de un fallo por otro, una ineficiencia por otra (Zeller, 2005).

El marco teórico para el análisis de la política fiscal considera la existencia de una autoridad económica omnipotente (Marcel, 1998) con una extraordinaria capacidad de análisis, decisión y ejecución.

Bajo esta perspectiva, los errores de política son el resultado de desaciertos de la autoridad o de interferencias externas indeseadas. En este escenario, los desequilibrios fiscales pueden responder a errores de previsión, retrasos en decisiones claves o impacto diferido de decisiones pasadas, opciones, presiones o transacciones políticas, acción de funcionarios y grupos de interés y cambios estructurales o cíclicos en el contexto económico. Según Marcel (1998) "no existe gobernabilidad fiscal cuando los arreglos institucionales o los conflictos públicos impiden el logro de acuerdos duraderos, en torno a las finanzas públicas"; tampoco existe "gobernabilidad fiscal si las metas financieras se logran a costa de paralizar al sector público".

2.3. Las finanzas públicas y el desarrollo

En el marco del crecimiento y desarrollo, las reflexiones sobre finanzas públicas y sus efectos sobre estas variables sugieren considerar las formas de recaudación de los fondos, la cantidad y calidad del gasto público y las políticas fiscales para el desarrollo. Sobre los fondos, se considera que uno de los puntos cruciales es determinar qué tipo de fondos son deseables y cuál es su composición óptima. Cuando se enfatiza en los impuestos al consumo, los sectores de menores ingresos pagan proporcionalmente una fracción mayor de los impuestos que gravan los bienes de primera necesidad, dando lugar a un sistema tributario regresivo que empeora la distribución del ingreso. Desde la política fiscal, este resultado implica haber priorizado la equidad horizontal (los agentes con igual potencial recaudatorio deben soportar la misma carga tributaria) sobre la equidad vertical (los agentes deben tener una carga tributaria proporcional a su capacidad contributiva).

Con relación a las repercusiones del gasto público sobre el desarrollo, no existe acuerdo sobre sus efectos. Los análisis empíricos establecen que los impactos en el desarrollo varían según su composición. El pago de intereses afecta negativamente al crecimiento y al empleo en la medida en que estos recursos podrían ser destinados a usos productivos. El pago de sueldos y salarios y las pensiones representan gastos efectivos hasta un cierto rango, pero un incremento excesivo puede tener efectos negativos sobre el ahorro. La inversión y el crecimiento, los gastos en salud, educación, exclusión social,

vivienda, familia y niños y desempleo tienen efectos favorables en el desarrollo. Sin embargo, la tendencia a dar prioridad al gasto social también puede ser una limitante cuando se reconoce que el desarrollo productivo y la generación de empleos tienen un papel importante en la reducción de la pobreza.

Desde la mirada del desarrollo, un aspecto crucial es la calidad del gasto público relacionada con la eficiencia, entendida como los gastos que tiene efectos positivos en el desarrollo productivo y el empleo. Así, los dilemas entre crecimiento e igualdad pierden importancia cuando se priorizan los gastos que tienen efectos positivos en el crecimiento económico, el empleo digno y el acceso a los bienes públicos. Para el logro de estos resultados se recomienda reducir la volatilidad fiscal, diversificar la generación de ingresos para desvincularla de fuentes no impositivas e impuestos indirectos y concentrar el gasto público en la eficiencia, la calidad y la equidad.

2.4. La dimensión institucional y las finanzas públicas

En el abordaje de las finanzas no sólo es importante el contenido y la orientación sino también los procesos que implican la formulación de la política fiscal, las formas de ejecución y la sustentación en el tiempo. En esta perspectiva, el enfoque institucional en sus diversas versiones proporciona marcos para explorar cómo factores político-institucionales determinan el comportamiento de las variables fiscales, lo cual implica ir más allá del análisis tradicional que en algunos casos no ha respondido satisfactoriamente en la interpretación de las implicaciones de las finanzas públicas.

Actualmente, el funcionamiento de las instituciones y su influencia en los resultados económicos constituyen una de las principales preocupaciones tanto en ámbitos académicos como en escenarios donde se toman decisiones. Las finanzas públicas no han quedado al margen de estas preocupaciones. Algunos autores consideran que "los signos y el tamaño del resultado fiscal dependen en alguna medida del régimen de gobierno y las instituciones que regulan el proceso presupuestario, del apoyo legislativo que ostenta el Poder Ejecutivo, así como del nivel de fragmentación y fraccionalización del sistema de partidos y de los grupos de interés" (Aboal *et al.*, 2003).

En este marco, la economía institucional es una referencia que reúne diferentes aportes teóricos que pueden clasificarse en dos ramas: el contexto institucional y el arreglo institucional. El primero hace referencia al conjunto de reglas del sector público y privado que regulan la producción, el intercambio y la distribución concernientes a las elecciones y los derechos de propiedad. Por su parte, el arreglo institucional se refiere a los aspectos organizacionales, particularmente a las formas que gobiernan la relación entre unidades económicas (Sandoval, 1997). Para la economía institucional, las decisiones de política no tienen necesariamente un carácter técnico, sino que dependen de la interacción de los jugadores que buscan influenciar en los que toman las decisiones.

Así, en la visión institucional, que en algunos casos integra la teoría de elección pública, el proceso de formulación de la política fiscal es un juego dinámico entre actores que interactúan en distintos escenarios Cada actor es portador de un conjunto de intereses; por un lado, tiene sus propios puntos de vista sobre cómo encarar el proceso de desarrollo, de las necesidades de la sociedad, de los beneficios y costos de las políticas públicas; y, por otro, tiene metas y ambiciones personales y tiende a favorecer a algunos grupos en particular.

Algunos actores son formales, como los partidos políticos, los presidentes, el gabinete, el Congreso, los tribunales y la burocracia. Sus funciones en la formulación de políticas están asignadas formalmente por la Constitución y otras normas. Otros actores son informales, como los movimientos sociales, los empresarios, los sindicatos y otras organizaciones de la sociedad civil. Si bien no tienen ninguna función formal, en muchas ocasiones han resultado ser agentes con alto poder de influencia.

El institucionalismo considera que la política fiscal y su gestión están relacionadas, entre otros aspectos, con la influencia de actores que buscan mantenerse en el poder mediante la reelección de su partido o de otros mecanismos. También se considera que el comportamiento de los actores políticos y grupos de interés es el resultado de un conjunto de intercambios que dependen de sus preferencias, incentivos y expectativas, así como de las restricciones que enfrentan. Estos aspectos, a su vez, están influenciados por el

funcionamiento de las instituciones políticas (como el Congreso, el sistema de partidos o el Poder Judicial), las reglas institucionales más básicas que definen el papel de cada uno de los actores, el comportamiento esperado de otros actores y las características de los escenarios en los que se encuentran. Algunos escenarios pueden ser más formales, como los espacios de negociación establecidos por norma, y otros son informales, como la calle donde se expresan los movimientos sociales. Algunos son más transparentes (el Congreso) y otros menos (negociaciones a puertas cerradas). También se menciona que las acciones de los actores se desvían de los que cabría esperar con base en reglas formales y funciones adscritas formalmente (BID, 2006).

En este enfoque se establecen como instituciones que explican los determinantes político-institucionales de las finanzas públicas: i) políticos con intereses, ii) tipos de gobierno (coalición, mayoritarios y otros), iii) naturaleza de las instituciones presupuestarias, iv) acción de intereses regionales y v) motivaciones de redistribución intergeneracionales.

También cobra relevancia el proceso de formación de las políticas que involucra la negociación y las transacciones entre actores políticos y grupos de interés. Algunos de esos intercambios se realizan de manera instantánea (transacciones inmediatas), en otros casos se intercambian acciones o decisiones (como votos) por promesas de beneficios futuros (transacciones intertemporales). El tipo de transacciones a las que los gobernantes se pueden comprometer depende de las posibilidades que brinde el medio institucional.

2.5. Modelos de economía política

Los aspectos señalados llevan a considerar el análisis de las finanzas públicas también desde la perspectiva de la economía política para enfatizar los componentes políticos institucionales. En este ámbito, la clasificación de Hann y Strum (1994) sobre los enfoques político institucionales establece cuatro modelos básicos: i) los que hacen énfasis en las características del sistema político; ii) los que resaltan el papel de las coaliciones de gobierno y su impacto en las decisiones de política; iii) los que señalan el papel de las diferencias

ideológicas entre los partidos, y iv) los que analizan las instituciones presupuestarias.

i) Modelos referidos a las características de los sistemas políticos

Estos modelos hacen referencia a la influencia que ejercen la estabilidad o la fragmentación de los partidos políticos sobre las finanzas públicas. Alesina y Tabellini (1990) muestran que los déficits fiscales tienen relación con el grado de fragmentación política y la baja probabilidad de reelección de un gobierno. En este modelo, los elevados déficits están asociados a frecuentes cambios de gobierno y a la polarización sobre la asignación del gasto. Se arguye que bajo un régimen democrático los políticos deben atender las demandas de los ciudadanos que los eligieron adquiriendo además la responsabilidad del manejo eficiente del patrimonio público; sin embargo, si los sistemas políticos no garantizan las funciones de los gobernantes mediante reglas claras los resultados serán inciertos dando lugar a una permanente modificación de las políticas públicas en función a los cambios de gobierno. Grilli, Masciandaro y Tabellini (1991) demuestran que los gobiernos de mayor duración tienen déficits más pequeños, al igual que los gobiernos de un solo partido frente a los gobiernos de coalición.

ii) Modelos referidos a las coaliciones de gobierno

Estos modelos analizan las dificultades en la implementación de políticas que presentan los gobiernos de coalición: cuando el número de jugadores aumenta, la cooperación se torna más difícil. Alesina y Drazen (1991) argumentan que para los gobiernos de coalición es más difícil implementar ajustes fiscales debido a que ningún grupo está dispuesto a reducir el gasto, incrementar impuestos o tomar medidas que afecten a su electorado. Este enfrentamiento genera costos económicos y políticos. Los costos económicos hacen referencia a la dificultad para un buen control de las finanzas públicas y a su inestabilidad; los costos políticos se refieren a las acciones del grupo que no está en el poder para impedir que se imponga cualquier tipo de ajuste.

iii) Modelos referidos a las diferencias ideológicas

Estos modelos estudian la relación entre las ideologías y el tamaño del Estado. Cameron (1985) y Roubini y Sachs (1989) encuentran argumentos para validar la hipótesis que indica que los gobiernos de izquierda prefieren mayores niveles de gasto público y, por ello, quizás están más dispuestos a aceptar déficits fiscales que los gobiernos de derecha. Sin embargo, Haan de y Zelhorst (1993) encuentran que la deuda pública no está influenciada por el "color político" del gobierno.

iv) Modelos referidos a las instituciones presupuestarias

Alesina y Perotti (1995) encuentran que economías similares presentan diferentes niveles de deuda, atribuidos a las diferencias en la estructura de sus instituciones. La explicación de estos comportamientos está relacionada directamente con las instituciones presupuestarias. Existen dos condiciones para que las instituciones presupuestarias afecten el desempeño fiscal: la dificultad de cambiar las instituciones presupuestarias y la influencia de éstas en la votación de los electores y en la ejecución del presupuesto.

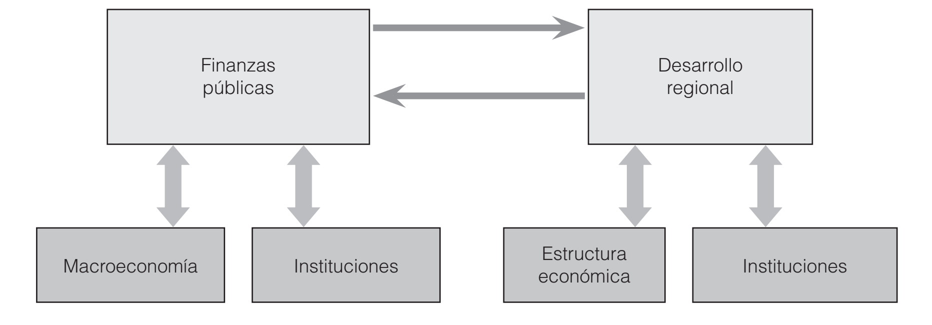
En el marco de la economía política también se han desarrollado enfoques sobre los determinantes políticos institucionales del déficit fiscal. Alesina y Perotti (1995) consideran dos enfoques: uno, basado en diseñadores de políticas oportunistas y votantes ingenuos con "ilusión fiscal" y otro que toma en cuenta el comportamiento de los agentes económicos y las expectativas racionales de los votantes. El enfoque de la ilusión fiscal argumenta que los votantes no entienden la restricción presupuestal intertemporal del gobierno; entonces, cuando éste promete un programa de gasto financiado con déficit, los votantes sobrestiman los beneficios del gasto presente y subestiman la carga tributaria futura. Los políticos que quieren ser reelegidos sacan ventaja de esta situación aumentando el gasto más que los impuestos con el fin de complacer a los votantes fiscalmente ilusionados.

En el enfoque de las expectativas se puede mencionar, en primer lugar, la visión de las redistribuciones intergeneracionales, es decir los vínculos que se crean entre las generaciones a causa de la naturaleza intertemporal de las decisiones fiscales. Puesto que sólo es posible que vote la generación presente, sus decisiones crean una ventaja política sobre la generación futura, la que debe aceptar esa herencia. Por lo tanto, la deuda pública es redistributiva a favor de la generación actual, ya que la elección racional social siempre tenderá a disminuir la carga tributaria y, por ende, a emitir deuda. En segundo lugar, la visión de los intereses regionales estudia cómo el origen regional de la participación en instancias de decisión conduce a un gasto excesivo. Se considera, por lo general, que los representantes de las regiones aprueban proyectos sobrestimando sus beneficios sin tener en cuenta los costos de la financiación y los efectos de sus decisiones sobre la carga tributaria, determinando así un incremento en el presupuesto fiscal (Weingast, Shepsle y Johnsen, 1981).

3. Marco metodológico

Este estudio pretende identificar la relación entre las finanzas públicas y el desarrollo regional. Para ello, caracteriza la dinámica de las finanzas públicas, la dinámica del desarrollo económico y las formas de articulación y los mecanismos de transmisión entre éstas.

Ilustración 1
Marco metodológico



El punto de partida es la identificación de los factores de índole estructural, institucional y económica que no propiciaron que el gasto y la inversión pública se traduzcan en un desarrollo económico sostenido.

La aproximación a este problema se realizó en distintas etapas. La observación fáctica del comportamiento de las finanzas públicas permitió encontrar las características de las relaciones con los ámbitos económicos e institucionales, desde lo general hasta lo específico, a fin de lograr una explicación satisfactoria de la problemática planteada. Este análisis se apoyó en información estadística, en marcos teóricos pertinentes y en instrumental analítico.

En este proceso, en primer término se investigó la dinámica de las finanzas públicas, destacando los factores de índole económica e institucional. Entre los primeros se analizaron los efectos del ciclo económico y político, la vinculación con la macroeconomía y su interdependencia, el financiamiento internacional y las fuentes de los ingresos públicos. Entre los aspectos institucionales se analizaron las instituciones formales, como las políticas fiscales y la normativa existente, la gestión de las finanzas públicas, los cambios institucionales, los factores políticos y las instituciones informales asociadas a grupos de poder, intereses corporativos y regionales.

Para realizar este trabajo se recopiló información para el período 1990-2010 tanto de las principales transacciones del sector público no financiero como de las operaciones consolidadas de prefecturas y municipalidades. Además, se consideró la data existente para estudiar la inversión pública sectorial programada y ejecutada en el país y en los nueve departamentos en forma individual. Adicionalmente, se recopilaron y analizaron las principales disposiciones, leyes y normas relacionadas con las finanzas públicas emitidas durante el período de estudio, asimismo se analizó la gestión y sus instituciones y los distintos actores que participan en ellas, tratando de identificar sus intereses colectivos y particulares.

Paralelamente, se establecieron las principales características del desarrollo económico en su dimensión nacional y regional, destacando los aspectos estructurales, sus tendencias y principales

problemas. En la dimensión regional, se efectuó un relevamiento de los principales factores del desarrollo de cada departamento, como su estructura económica, fuentes del crecimiento, características de su población, ocupación de la fuerza de trabajo, condiciones sociales y niveles de pobreza, entre los más importantes. Se hizo especial énfasis en el análisis de su estructura productiva.

Con este propósito se llevó a cabo la recopilación de estadísticas para apoyar la descripción de las características del desarrollo económico tanto a nivel nacional como regional. Se recurrió a fuentes de información secundaria que permitieron esbozar un diagnóstico del contexto económico de cada uno de los departamentos del país. Se construyó una base de datos rica y amplia con el fin de estudiar la composición sectorial de cada economía y, de esta manera, estimar las primeras hipótesis sobre la problemática de cada departamento. El producto final se concretó en nueve perfiles regionales con contenido suficiente para dar a conocer defectos, bondades, antecedentes y perspectivas, y así diagnosticar la particular situación que vive cada departamento respecto a su economía y desarrollo. Los documentos obtenidos permitieron detectar ciertas tendencias, relaciones intersectoriales, evolución atípica de variables, entre otros factores que se explotarán más adelante en la investigación.

Mediante la modelación econométrica se buscó establecer las principales relaciones intersectoriales en cada estructura económica departamental, así como las relaciones con las otras regiones. Este trabajo se efectuó mediante técnicas de cointegración basadas en datos de panel para el ámbito regional en un horizonte de 20 años. El método de efectos fijos resultó ser la primera opción para este tipo de paneles. Así, se logró establecer si existe un vínculo de largo plazo entre los sectores productivos y el tipo de causalidad que los relaciona. Las implicaciones de este aporte son relevantes. Por ejemplo, si existiese un vínculo de largo plazo entre el sector agrícola y el no agrícola (industrial) se puede afectar el crecimiento de un sector simplemente afectando a uno de ellos. Por el contrario, si no existe vínculo de largo plazo, será necesario establecer políticas independientes para estos dos sectores.

El empleo de métodos econométricos permitió afirmar o negar la existencia de relaciones a largo plazo entre sectores productivos y departamentos mediante el análisis de cointegración usando el método de Johanssen. Se utilizó la data estadística existente para el período 1989-2009 respecto a la composición del producto para trabajar a partir de tres sectores de la economía: agrícola, industrial y extractivo. Se realizaron pruebas de cointegración para las relaciones entre variables: PIB Industrial-PIB Agrícola, PIB Extractivo-PIB Industrial y PIB Industrial-PIB Industrial. Por ejemplo, PIB Industrial La Paz y PIB Agrícola La Paz, PIB Industrial La Paz y PIB Agrícola Oruro. Se realizó este proceso para cada departamento, evaluando cada caso de forma individual. Los resultados obtenidos fueron la base para determinar las interrelaciones entre economías en el país y para analizar de qué manera deben considerarse las mismas desde la formulación de políticas públicas.

Posteriormente se trataron de forma integral los distintos aspectos de la interrelación entre las finanzas públicas y el desarrollo, mediados por los aspectos económicos, institucionales, políticos y culturales. Este análisis buscó responder a la pregunta central de la investigación, destacando además los principales problemas que surgen en esta relación. A partir de una visión del desarrollo económico que se sustente en "lo productivo" en un marco de sostenibilidad y equidad, se generaron algunas propuestas orientadas tanto a acercarse a esta visión como a resolver los problemas más importantes detectados.

4. Estado del arte

4.1. Sobre el desarrollo económico en Bolivia

En Bolivia, desde los años 60 se realizaron investigaciones en torno al desarrollo, la mayor parte de ellas en el marco de planes gubernamentales. En este sentido, se destacan el Plan de Desarrollo del gobierno de Alfredo Ovando Candia (1969-1970) y el Plan Quinquenal del gobierno de Hugo Banzer Suárez (1971-1978). Anteriormente, se elaboraron otros planes, como el Plan Eder de estabilización de 1956 y el Plan Boham, del cual se desprendieron varias consideraciones y extensiones en los planes posteriores.

El paradigma dominante en los primeros años fueron, con matices, los postulados de la CEPAL en su fase de sustitución de importaciones. Estos postulados eran ricos en el diagnóstico aunque con fuertes matices políticos, que no son ajenos incluso a las investigaciones más recientes. La preocupación principal en esos años estaba centrada en impulsar un crecimiento económico basado en el protagonismo del Estado; la faceta regional estaba siempre presente pero bajo la visión de un desarrollo integrador, concibiendo a los departamentos como regiones complementarias de un todo económico.

Durante la crisis económica de 1982-1986, la discusión se centró en la superación de la crisis antes que en el planteamiento de una estrategia de desarrollo. Tras el ingreso a una hiperinflación plena en abril de 1984, el combate contra ésta fue el tema dominante. La memoria de los agentes económicos que enfrentaron la hiperinflación asociaba las grandes aceleraciones inflacionarias a violentos episodios políticos y las aceleraciones menores a los llamados "paquetes" de medidas económicas.

Antes de la aprobación de la Nueva Política Económica (NPE) en 1985, se habían ensayado sin éxito seis programas de estabilización, cuyo análisis detallado puede encontrarse en Morales (1989). Los intentos de estabilización fallidos tuvieron enorme importancia en la conducta de los agentes económicos por cuanto su fracaso demostraba cuán costoso era estabilizar la economía. Estos hechos reforzaron la idea de que la estabilización monetaria era imprescindible, e incluso suficiente, para el crecimiento. En el período 1983-1987 proliferaron las investigaciones orientadas a diagnosticar la génesis de la alta inflación. Para 1987, en un marco de cierta estabilidad monetaria, la preocupación sobre el crecimiento se hizo notoria. A mediados de ese año, el Banco Central de Bolivia convocó a una docena de investigadores para tratar el tema de la estabilización al crecimiento. Los trabajos presentados (BCB, 1987) mantenían el sesgo inflacionario, insistiendo en que la estabilización monetaria era el pre requisito para iniciar un crecimiento de la economía. Mientras Méndez insistía que el crecimiento se reactivaría cuando se revierta la dolarización de la economía, Gidotti y otros manifestaban que las altas tasas de interés reales deberían bajar para reactivar la economía. Morales, por su parte, traía a colación el tema de la inflación

inercial argumentando que las expectativas aún activas retrasaban la reactivación económica. Es en este período Sachs publicó *El fin de la hiperinflación boliviana y su estabilización* (1987). En dicha investigación, se destacan las bondades y simpleza del Decreto Supremo 21060; pero en lo referido al crecimiento sólo se manifiesta la urgencia de diseñar una agenda de crecimiento. En general, las investigaciones en esos años muestran la falta de respuestas al crecimiento post estabilización o que era suficiente una tasa de inflación reducida para garantizar un nuevo crecimiento.

En 1989 la preocupación por la "reactivación económica" ya era palpable tanto en las autoridades del Estado, los organismos internaciones que habían auspiciado y financiado la reforma estabilizadora y en la intelectualidad boliviana, que se había sumado en masa a apoyar el experimento estabilizador y liberalizador pero que no encontraba una respuesta clara para generar la agenda del desarrollo reclamada desde los primeros meses de la estabilización. Ese año arribaron al país economistas con alto prestigio internacional —Dornbusch, Fisher, Edwards, Fishlow y otros— para insistir en el crecimiento. A diferencia de 1987, en 1989 empiezan a publicarse argumentos críticos que, más adelante, en 1993, serían decisivos para la elección de Gonzalo Sánchez de Lozada a la presidencia. Las recomendaciones pro crecimiento estaban divididas en dos grupos. Primero, y con auspicio estatal, las recomendaciones de reformas de segunda generación destinadas a convertir el intento estabilizador del Decreto Supremo 21060 en un modelo de desarrollo pro mercado. Segundo, la sensación intelectual de que el Decreto 21060 sólo contenía elementos estabilizadores y que su contenido liberal no era otra cosa que un asalto de las nuevas clases dominantes a lo que quedaba del Estado (Ramos, 1986). En ese segundo bloque, se recomendaba la derogación del Decreto Supremo 21060 y su cambio por un modelo de tipo heterodoxo.

El cambio de gobierno de 1989 trajo consigo renovadas preocupaciones en torno al crecimiento. Sin embargo, para 1991 todavía no se encontraban respuestas. En esos años Chávez (1991) acuñó el término "equilibrio de fondo de pozo" para describir el estado de la economía boliviana. El economista resumía de esa manera una serie de inconsistencias del llamado "modelo" boliviano que impedían un

despegue productivo y criticaba a sus diseñadores que se complacían sólo con una inflación baja. Para 1992, en marchas forzadas, el gobierno publicitó su Plan de Desarrollo con un compromiso serio con organismos internacionales para profundizar las reformas como garantía del despegue económico. En ese período ya se había consolidado la idea "exportar o morir", que dejaba entrever que un aumento exógeno en las exportaciones, principalmente no tradicionales, promovería el tan deseado despegue económico. En la misma línea pro apertura externa, las investigaciones de Morales (1993) y CEMYD (1993) apuntaban a demostrar la alta exposición de Bolivia a los shocks externos en sus exportaciones tradicionales, recomendando de manera indirecta que éstas deberían ser apoyadas para apuntalar un crecimiento menos riesgoso (llámese sostenido, no sostenible). El CEDLA (1994), a su vez, en varias investigaciones sectoriales y regionales cuestionaba el ajuste estructural y evaluaba su costo social advirtiendo sobre la lentitud de la reactivación económica.

El Plan de Todos, diseñado por los economistas del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) para apoyar la candidatura de Sánchez de Lozada, se comprometía a mayores reformas, entre las que destacaban la privatización de empresas públicas y la reforma del sistema de pensiones. Este Plan, además, incorporaba la corrupción como un escollo para el crecimiento e insistía en la necesidad de un verdadero shock de inversión para un despegue económico ambicioso. Ese shock de inversión habría de producirse por dos vías: la capitalización de las empresas públicas y la reforma del sistema de pensiones. Sin embargo, la ola de reformas de segunda generación del período 1993-1997 mostró tasas de crecimiento menores a las esperadas. Los intelectuales del gobierno de entonces las justificaron argumentando las rigideces institucionales y la necesidad de mayores reformas. Los modelos de equilibrio general computable y los modelos de parámetros profundos fueron aplicados en estos años por Jemio (1994) y Chumacero (1995) para describir precisamente los senderos de largo plazo de la economía.

La crisis asiática de fines de la década de los 90 tuvo importantes repercusiones negativas en el comportamiento de la economía boliviana. Esta situación, asociada a los cuestionables resultados del modelo liberal, dio lugar a una proliferación de críticas al modelo.

En las esferas conservadoras, el tema de la crisis predominó por encima del tema desarrollo, mientras que en otras esferas se pedía con mayor insistencia el cambio del modelo de manera inmediata.

Las estadísticas de crecimiento utilizadas en diferentes investigaciones de la década de los años 2000, muestran a Bolivia sumamente rezagada en comparación con diferentes grupos de países, muchos de ellos con características similares o peores que Bolivia hace 50 años en términos de producto per cápita. La intencionalidad manifiesta era promover una serie de hipótesis sobre las causas de ese desempeño. Para ello, se introdujeron aspectos como la pobreza, el empleo digno, la creación de valor, la productividad y otros que mostraban un panorama del crecimiento para el que las teorías tradicionales del tipo Solow-Swan eran evidentemente parciales e incompletas.

Hay un conjunto de investigaciones que abordan la contabilidad del crecimiento con el propósito de medir a éste y otras variables macroeconómicas. Algunas investigaciones utilizan metodologías estándar basadas en aportes académicos de las economías centrales y otras aplican metodologías adaptadas al caso boliviano tomando en cuenta la limitación de la data y las características socioeconómicas y culturales. En este último caso, se destaca el enfoque de Velasco (2007) para la contabilización social del crecimiento. Este enfoque descompone en menos factores los determinantes del crecimiento:

$$\frac{PIB}{POB} = s * \frac{VA}{MO} * \frac{PO}{POB} \qquad (0.1)$$

Donde s es el nivel salarial, POB la población total, VA el valor agregado, MO la remuneración total al factor trabajo y PO la población ocupada.

Este aporte ha sido poco aprovechado para diagnosticar el crecimiento y su simplicidad obliga a tomarlo en cuenta a la hora de efectuar apreciaciones en torno al crecimiento. Sin embargo, se debe notar que el aporte se circunscribe al cambio de la visión hacia pocos factores en lugar de una cantidad cada vez menos manejable (en términos de medios y fines) que las teorías actuales presentan de manera creciente.

4.2. Sobre las restricciones al crecimiento y desarrollo económico

Las investigaciones consultadas identifican algunos problemas comunes que afectan el diseño y la implementación de estrategias de desarrollo, entre los que se destacan:

a) Aspectos macroeconómicos o de macroeconomía para el crecimiento. La economía boliviana ha mostrado tasas de crecimiento bajas y volátiles a lo largo de su historia además de una alta vulnerabilidad a los shocks externos. Por tanto, los diseñadores de política disponen de un escaso margen de acción para llevar adelante políticas macroeconómicas anti cíclicas o de crecimiento.

b) No existe una infraestructura productiva ni de servicios de apoyo que permita el desarrollo productivo. Hay bajo nivel de inversiones en sectores intensivos en generación de mano de obra y valor agregado.

c) La baja productividad de los factores de la produccion implica elevados costos y bajas remuneraciones a la fuerza de trabajo.

d) Defectuosa intermediación financiera. El sistema de intermediación financiera no fue ni es adecuado para promover los niveles de inversión necesarios para el crecimiento económico. Esto se debe a su baja competitividad y a su creciente vulnerabilidad como consecuencia de sus limitaciones tecnológicas, las dificultades en el acceso al crédito y las ineficiencias internas que se reflejan en un excesivo *spread* financiero que llegó a su apogeo en los últimos años.

e) Tenencia de la tierra y el territorio. La inseguridad jurídica sobre la propiedad de la tierra es una de las causas de la baja productividad del sector agropecuario y responde fundamentalmente a la falta de compromiso del Estado y de políticas orientadas al perfeccionamiento, consenso y ejecución de la Ley INRA. Este tema fue criticado tanto bajo la era neoliberal como la era actual.

f) La participación comercial de las empresas bolivianas en mercados competitivos está limitada por la informalidad que se

genera por la falta o debilidad de las culturas empresariales y por la falta de políticas estatales que fomenten estas actividades.

Otros temas mencionados son el bajo aprovechamiento del potencial comercial y otras facilidades no comerciales que ofrecen los mecanismos de integración en los que Bolivia participa. Igualmente, las investigaciones consideran que la infraestructura y los servicios de transporte son de baja calidad y la alta vulnerabilidad externa y las limitaciones estructurales para absorber la mano de obra. También está presente la observación a las políticas públicas que no responden a las expectativas de los agentes económicos por su visión de corto plazo, su carácter global y su tendencia a priorizar los equilibrios macroeconómicos formales sacrificando el crecimiento y generando estímulos sectoriales contradictorios. Finalmente, el sistema judicial en Bolivia no garantiza la seguridad jurídica y más bien se transforma en un elemento adverso para los negocios.

Las investigaciones también reconocen que la institucionalidad del conocimiento no genera innovaciones ni cambio técnico y que un muy bajo porcentaje de la población económicamente activa de Bolivia posee competencias laborales y de innovación "certificables" en un contexto global. Se menciona también que el bajo nivel de desarrollo institucional no contribuye al surgimiento de nuevos emprendimientos empresariales, la incapacidad de generar empleo productivo y de calidad, la exclusión social y la explotación no sostenible de recursos naturales renovables.

A manera de conclusión, las investigaciones consultadas tienen en común los siguientes aspectos:

El crecimiento en los primeros años post estabilización estuvo impulsado sobre todo por un aumento en el sector servicios, la elevada presencia de la inversión extranjera y cierta diversificación de las exportaciones. La declinación posterior a 1998 se explica por la alta vulnerabilidad a los shocks externos. El comportamiento actual de la economía es resultado de la coyuntura internacional de precios, la dinámica de la demanda interna y la elevada inversión pública.

De acuerdo a las investigaciones consultadas, las tres variables que explican el crecimiento en Bolivia son: la inversión pública, las reformas económicas y el menor déficit fiscal. Por su parte, las variables que afectan negativamente el crecimiento son las altas tasas de inflación y vulnerabilidad a los shocks externos. El crecimiento en Bolivia es primitivo, basado en sectores primarios con bajas ganancias de productividad y alta concentración de ingreso que genera marginalidad social.

En las herramientas utilizadas en las investigaciones se observaron los siguientes problemas: especificación dinámica *ad hoc* de las ecuaciones estimadas, discutible calidad de los datos y ausencia de vínculo con análisis de ciclos.

4.3. Sobre la convergencia en el desarrollo regional

Para analizar la economía boliviana desde una perspectiva regional, considerando la contribución de cada departamento al PIB nacional y su evolución per cápita, Vargas (2006) realizó un estudio sobre las tendencias de convergencia del PIB per cápita. En el período 1997-2006, Vargas observa un comportamiento convergente entre los distintos departamentos con cierta reducción de las brechas regionales. Sin embargo, también menciona que gran parte de los departamentos redujeron su participación relativa en el PIB nacional. La fusión de ambos hechos genera lo que el autor denomina "convergencia hacia abajo". Por su parte, el estudio de Ramírez y Silva (2008) propone una clasificación de los departamentos por "cuadrantes del desempeño económico". Así, los departamentos pueden ser convergentes, ganadores, estancados o declinantes, dependiendo de la generación de producto y crecimiento poblacional de cada uno.

En ese sentido, Beni se ubica en el cuadrante "convergentes", ya que su contribución al PIB nacional es superior al promedio durante el período, pero el PIB por habitante es inferior al promedio nacional. Por lo tanto, la economía beniana muestra un buen ritmo de crecimiento y converge hacia la de los departamentos de mejor desempeño. Por otro lado, Oruro y Cochabamba se consideran regiones "declinantes", pues aunque su aporte al PIB nacional no ha superado el promedio, el PIB per cápita sí lo ha hecho. Estos

departamentos corren el riesgo de converger hacia los de peor desempeño a largo plazo. Santa Cruz, Tarija y Pando son las regiones catalogadas como "ganadoras", mientras que Chuquisaca, Potosí y La Paz son las que permanecieron "estancadas". En ambas categorías tanto la participación respecto al PIB del país como el PIB per cápita superan a los "ganadores" o se encuentra debajo del promedio ("estancadas").

El mismo estudio incorpora medidas de bienestar. A tal efecto relaciona el aporte generado por cada región al PIB nacional y la diferencia de oportunidades que cada una ofrece en términos de desarrollo humano a cada uno de sus habitantes. Los resultados muestran que los departamentos se ubican en cuadrantes distintos a los anteriores. Santa Cruz y Tarija son "convergentes"; Beni y Pando son "ganadores"; La Paz está "estancado"; y Cochabamba, Potosí, Chuquisaca y Oruro son "declinantes".

Morales *et al*. (2007) han abordado el tema de la convergencia al nivel de las provincias. De manera particular, en su análisis emplean como variable de partida el índice de necesidades básicas en lugar del PIB per cápita provincial. El índice utilizado mide la diferencia que existe entre una unidad observada y un ideal o estándar asociados a la misma. El análisis de convergencia se realizó para los períodos 1976-1988 y 1988-1992 y se enfocó a constatar si a lo largo del tiempo las provincias pobres, en términos socioeconómicos, tienden a acercarse a las más privilegiadas. Los resultados para el primer período indican que no existe convergencia absoluta mientras que en el segundo período existe correlación negativa entre la tasa de crecimiento del índice y su valor inicial, por lo tanto se identifica convergencia. Finalmente, al analizar el período 1976-1992 se concluye que en éste existe divergencia.

4.4. Sobre las finanzas públicas en Bolivia

Hacia fines de la década de los 80 y gran parte de los 90, Bolivia se encontraba inmersa en la implementación de reformas estructurales de corte liberal. La profunda crisis económica de la primera mitad de los 80, un escenario de elevada conflictividad social y un ambiente internacional influenciado por los preceptos del Consenso de

Washington, factores que asociados a condiciones políticas internas que se expresaban desde el gobierno en el impulso para promover formas democrático liberales y en el ámbito económico en la necesidad de dar una respuesta a la álgida situación económica, favorecieron el consenso sobre la necesidad de promover los mecanismos de mercado como el elemento central de regulación de la actividad económica. Esta perspectiva implicaba abordar un programa de reformas orientadas a cambiar radicalmente el modelo anterior. En este contexto, la protección del mercado interno, la sustitución de importaciones, la regulación de precios, la protección laboral y la participación directa del Estado en la actividad económica (es decir, el capitalismo de Estado como eufemísticamente se denominó a este conjunto políticas) fueron prácticamente eliminadas como posibilidades del crecimiento económico.

Con relación a las finanzas públicas, el diagnóstico generalizado las identifica como una de las principales causas del proceso hiperinflacionario y de los desequilibrios macroeconómicos. En este contexto, la preocupación por las finanzas públicas, en gran parte de las dos últimas décadas, estuvo signada por la necesidad de mantener el equilibrio macroeconómico, enfrentar las restricciones de ingresos y reducir el permanente déficit fiscal. Por esta razón, la política fiscal se concentró en sus aspectos macroeconómicos, atribuyendo a las finanzas públicas un papel estabilizador y promotor del equilibrio fiscal y externo.

En la medida que se fueron restituyendo algunos equilibrios, se empezó a destacar su papel subsidiario en apoyo a la iniciativa privada a través de la inversión pública y su rol para atender las demandas sociales principalmente en los campos de la educación, salud y servicios básicos. Ante la persistencia del déficit fiscal, se enfatizó en la sostenibilidad y la eficiencia tanto en las recaudaciones como en el gasto, lo cual orientó el análisis de los aspectos institucionales de la gestión de las finanzas con el propósito de incorporar cambios y reformas en la administración de los recursos públicos. Mención aparte merece el proceso de la Participación Popular que indujo un marco descentralizado al análisis y generación de propuestas de política fiscal.

En el período comprendido alrededor de 1990 a 2005, los estudios sobre las finanzas públicas y las propuestas de política fiscal se realizaron en buena medida en el ámbito del sector público, donde destacan el Ministerio de Hacienda, el Banco Central de Bolivia y la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE). Las finanzas públicas también fueron una preocupación permanente de los organismos internacionales, específicamente del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), y de otros organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Corporación Andina de Fomento (CAF) que elaboraron algunos estudios sobre el tema. En el ámbito de la academia y de los centros de investigación, el abordaje de las finanzas públicas fue esporádico o fue mencionado como parte del seguimiento de la economía; en estas iniciativas se destacan el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA), el Instituto de Investigaciones Socioeconómicas (IISEC) de la Universidad Católica Boliviana y la Fundación Milenio.

Entre los estudios, en primer lugar, se destacan los orientados al análisis del comportamiento de las finanzas públicas en forma integrada que permiten detectar tanto la evolución de las distintas fuentes de ingreso como el comportamiento del gasto y las fuentes del financiamiento del déficit. En general, se presentan como evaluaciones anuales o de un período determinado. Con este mismo enfoque también se elaboraron estudios sobre algunos componentes particulares, como los impuestos y otras fuentes de ingreso público, la distribución de gasto con distintos énfasis, como los gastos de capital, el gasto social, su distribución regional, el gasto pro pobre, costo de las reformas, el servicio de la deuda, el análisis del finamiento del déficit y la deuda externa pública.

Otros estudios se orientaron al análisis prospectivo, generando escenarios de corto, mediano y largo plazo bajo distintos supuestos del comportamiento de las variables fiscales; para este propósito se utilizaron modelos contables y econométricos. Estos trabajos tenían el propósito de ayudar a la toma de decisiones sobre algunas variables claves de las cuentas fiscales. La preocupación sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas también propició estudios a fin de contar con argumentos para las negociaciones sobre el endeudamiento externo y el alivio de deuda en distintos foros, como el Club de París o los

organismos internacionales. Asimismo, hay documentos que abordan los aspectos de la gestión de las finanzas públicas relacionados con la administración tributaria, presupuestaria y la inversión pública.

Los estudios del impacto de las finanzas públicas sobre algunas de las dimensiones del desarrollo y el crecimiento económico no son muy numerosos. Se destacan los elaborados a partir de modelos de equilibrio general con enfoque macroeconómico y los elaborados a partir de modelos econométricos, en los cuales a través de correlaciones se establecen los impactos, por ejemplo, en la pobreza, la salud y la educación. Asimismo, existen estudios que investigan el efecto de los ciclos económicos y del crecimiento sobre distintos componentes de las finanzas públicas.

En el marco de los procesos de descentralización se ha elaborado un buen número de estudios que evalúan este proceso en sus dimensiones institucionales, fiscales y del desarrollo; en el último caso, las conclusiones son ambiguas. En los temas fiscales, existen análisis y propuestas sobre el pacto fiscal, la coparticipación tributaria, los mecanismos de compensación fiscal, la distribución de los recursos públicos, la calidad de la gestión municipal y departamental, y los costos fiscales de la transferencia de competencias.

Entre los documentos que se puede destacar y que de alguna manera expresan la visión predominante en el sector público en los primeros años de los 90, está el elaborado en UDAPE (Requena *et al*., 1992). En este estudio se manifiesta: "A fin de eliminar la inestabilidad económica, mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos y, sobre todo, señalar las bases para el crecimiento económico sostenido, se aplicó un programa de estabilización y ajuste estructural basado en la restitución de los principios de una economía de mercado, con libertad de precios, mayor apertura al exterior, redefinición de los roles de los agentes públicos y privados y de orientación del aparato productivo". Definido de esta manera el modelo, se establece que el Estado debe cumplir con dos funciones: "Por un lado, brindar los mecanismos adecuados y establecer reglas, claras y permanentes, para el desenvolvimiento de la actividad privada y, por otro, asumir la responsabilidad de incrementar sus ingresos en forma progresiva y reasignarlos hacia la formación de capital humano e inversión en

infraestructura física". En cuanto al sector privado, se le atribuye "el rol protagónico en el proceso de crecimiento, a partir de las oportunidades y ventajas que le brinda la restitución de los principios de una economía de mercado".

En este contexto, se considera que el cumplimiento de los objetivos del modelo "depende, en gran medida, del éxito del ajuste fiscal y de la generación de una mayor apertura de la economía al exterior". Con esta consideración se recomienda mantener el presupuesto fiscal bajo un adecuado control y realizar un ajuste fiscal que establezca las condiciones necesarias para promover la inversión privada, mediante la provisión de una mejor infraestructura física y social a partir de la generación de bienes públicos.

Otra reflexión, también proveniente de UDAPE (Requena, 1993), referida a los primeros años de las reformas estructurales, considera que "el control del déficit del sector público se basó, fundamentalmente, en las políticas activas implementadas, que se resumen en el ajuste del tipo de cambio a su nivel de mercado, la actualización de los precios de los bienes no transables generados por el sector público, el ajuste y control del gasto y la aplicación de la reforma tributaria". El análisis además evalúa la gestión financiera: "La lección que se aprendió es que una gestión fiscal prudente con déficits moderados y con un financiamiento que no presione sobre el sector privado (*crowding-out*) ayuda a mantener los equilibrios macroeconómicos y, por lo tanto, a lograr la estabilidad en la economía".

Un análisis detallado del comportamiento de las finanzas públicas en la década de los 80, elaborado también por UDAPE (Requena *et al*., 1993), realiza uno de los primeros esfuerzos para consolidar las cuentas públicas y analizar el déficit fiscal. El estudio concluye en que en el período de crisis (1980-1985) la política fiscal incidió negativamente en las finanzas del sector público debido a que se insistió en mantener una política de control de precios y una política cambiaria con tipo de cambio fijo. En el segundo período, de ajuste y estabilización (1986-1990), el gobierno revirtió esas políticas y llevó a cabo una reforma tributaria que permitió más que triplicar la presión tributaria, eliminando el control de precios y aplicando una

política de ajuste y estricto control del gasto. Posteriormente, UDAPE elaboró un estudio más detallado sobre el comportamiento tanto de los ingresos, gastos, el déficit fiscal y su forma de financiamiento de las finanzas públicas (Comboni y Delgadillo, 1995). Sus conclusiones son similares a las de los estudios elaborados por este organismo para el período de ajuste y estabilización.

El Banco Mundial, con el propósito de evaluar el impacto fiscal de las distintas reformas, estimó que éstas tendrían un costo fiscal equivalente al 3,5% del PIB para el período 1994-1997 (Banco Mundial, 1994). El organismo internacional recomendó la aceleración de las reformas en la minería, electricidad, telecomunicaciones e hidrocarburos, incluyendo la capitalización de la Empresa Nacional de Electrificación (ENDE) y de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (Entel), el incremento al impuesto a las transacciones del 2% al 3%, la creación de un impuesto a la gasolina y al diesel, el mantenimiento y la elevación de la eficiencia en la recaudación de impuestos, y evitar incrementos reales en los salarios del sector público, a excepción del sector educación y los de la reforma del servicio civil. Con relación a la inversión, el estudio recomendó orientarla hacia la infraestructura y el capital humano a fin de complementar la inversión privada. Debe destacarse que las recomendaciones de este documento fueron en gran medida ejecutadas por los gobiernos, evidenciado la alta influencia de este organismo en el proceso de las reformas liberales.

Los asuntos institucionales de las finanzas públicas, en general, fueron tratados como parte de documentos de análisis de las distintas reformas estructurales o del comportamiento de la hacienda pública. Entre éstos destaca el elaborado por Antelo (2000) sobre las distintas reformas fiscales y sus impactos, entre ellas la Reforma Tributaria (Ley Nº 843, mayo de 1986) que "crea un nuevo sistema impositivo basado en pocos impuestos indirectos por su facilidad en la recaudación y administración".

Un tratamiento de la gestión institucional sobre las finanzas públicas con algunas dimensiones políticas se encuentra en el estudio de Campero (2005) en el que se analizan las principales reformas institucionales, como la Ley de Administración y Control

Gubernamentales (SAFCO), la reforma a la Constitución Política del Estado, la Ley de Participación Popular, la Ley de Capitalización y la Ley de Descentralización Administrativa, entre otras. El autor, al momento de justificar los sistemas de seguimiento, considera que "si bien se realizaron importantes avances, la cooptación política del Poder Ejecutivo ha posibilitado la reproducción de nuevas lógicas de clientelismo y corporativismo, produciendo a ojos de la sociedad civil una deslegitimación de las instituciones democráticas".

Sobre la institucionalidad de la gestión del presupuesto público existen algunos documentos entre los que cabe mencionar el elaborado por el Banco Mundial (2003) que en su segundo capítulo analiza el comportamiento del presupuesto e incorpora con detalle el proceso presupuestario destacando sus fortalezas y debilidades institucionales. El análisis concluye con un conjunto de recomendaciones para mejorar la gestión presupuestaria. En el documento, merece mención aparte el Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa (SIGMA) y la presupuestación municipal. Otro documento que también expone con detalle el proceso presupuestario y sus instituciones es el elaborado por el Instituto Internacional de Estudios Sociales (2005) que desde la perspectiva de la evaluación de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP) propone cómo se podrían modificar las asignaciones presupuestaria y la participación de los organismos internacionales.

También Jemio (2004), al analizar el impacto de los ciclos económicos sobre el presupuesto del sector público y la sostenibilidad de las finanzas públicas, evalúa las medidas que podrían contribuir a recuperar la sostenibilidad fiscal. En este sentido, caracteriza los ciclos económicos en Bolivia en la década de los 90, analiza las principales variables que afectan el comportamiento fiscal y elabora una estimación del balance estructural. El estudio incorpora un capítulo referido a los aspectos institucionales de la formulación, aprobación y ejecución del presupuesto, concluyendo que el proceso presupuestario se volvió más jerárquico lo cual significó una limitación de la capacidad del gobierno o del Congreso para introducir modificaciones al presupuesto para conducir una política fiscal más equilibrada durante una buena parte de los 90.

Otro documento que incorpora los componentes políticos y su relación con el comportamiento fiscal es el de Castellón y Espinoza (2008). Los autores señalan que la asignación y ejecución de recursos dependen del grado de pugna distributiva en el Congreso. En el documento se muestra la relación entre la inversión ejecutada respecto a la inversión presupuestada y la representación de los cuatro bloques políticos con mayor representación parlamentaria en el período 1980-2006. Se observa que cuando la diferencia entre el bloque oficialista y opositor en el Congreso se hace más pequeña, el porcentaje de inversión ejecutada tiene incrementos significativos por la reducción de los costos de negociación con una sola fuerza. Se concluye que la concentración de la representación parlamentaria en dos bloques, con relativa paridad en el Congreso, optimiza la ejecución presupuestaria.

En esta misma línea, Morales (2008) considera que Bolivia sufrió una gran crisis de gobernabilidad. Los gobiernos de 1997 a 2005 o fueron de coalición o de transición. Las coaliciones se formaron entre partidos con debilidades intrínsecas y no sobre la base de programas comunes sino sobre la distribución de puestos en la administración pública. Respecto al gobierno del Movimiento al Socialismo (MAS), el estudio considera que éste "en el ámbito económico no desdeña las políticas monetarias y fiscales neoliberales, no obstante el sesgo distributivo de sus políticas ha sido sorprendentemente ortodoxo en su política fiscal, está consciente de que el electorado muestra una preferencia por la estabilidad macroeconómica".

En el marco de la Red de Investigación del BID, Jemio, Candia y Evia (2009) elaboraron un análisis de las reformas y contrarreformas en Bolivia en las últimas décadas. En una parte analizan los aspectos institucionales del proceso de formulación de políticas. En general, es un análisis crítico del proceso económico actual. El estudio incorpora un análisis de la relación de los actores políticos con la formulación de políticas económicas, utiliza una formulación econométrica para establecer la relación de las preferencias del voto con el apoyo a las reformas y las denominadas contrarreformas económicas y relacionan las preferencias de voto con el crecimiento económico.

Con relación a al proceso de descentralización y Participación Popular existe una amplia bibliografía que aborda desde sus antecedentes hasta el análisis de algunos resultado de su implementación. En los temas fiscales se destacan los análisis del régimen de transferencias, las capacidades de las entidades regionales para generar recursos propios y la capacidad de ejecución de sus presupuestos. Sobre este último aspecto, algunas reflexiones se orientan a examinar las trabas institucionales y administrativas a la gestión del gasto en sus dimensiones de cantidad y eficiencia. También se abordan aspectos de la capacidad del endeudamiento municipal, los mecanismos del control y los procesos de rendición de cuentas. Otro objeto de análisis son las brechas de recursos existentes entre los distintos espacios regionales, lo que da lugar a propuestas de pacto fiscal a fin de generar mejores condiciones de equidad horizontal y vertical. También se incorporan reflexiones desde la economía política. Por ejemplo, los gobiernos regionales reclaman mayores niveles de coparticipación en los impuestos nacionales y concentran todas sus energías y capital político en este tipo de demandas, mientras que el nivel nacional suele hacer uso de su poder de reversión o modificación de transferencias, ocasionando desajustes en los presupuestos de los gobiernos autónomos.

En la década de los años 2000, el Banco Mundial realizó una serie de estudios referidos a las finanzas públicas. En 2004 presentó un informe sobre la situación de la hacienda pública acompañado de una serie de recomendaciones para mejorar los resultados y la gestión del presupuesto fiscal en un marco de restricciones de ingresos y en la perspectiva del cumplimiento de los Objetivos del Milenio (Banco Mundial, 2004). El estudio aborda las causas del déficit fiscal y sugiere políticas para cerrar esta brecha. Otro informe (Banco Mundial, 2006a) presenta una evaluación de la gestión financiera de la hacienda pública, destacando el marco jurídico que rige a las finanzas públicas, enfatiza en Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa, el proceso de preparación, ejecución y presentación de informes del presupuesto, los controles internos, la gestión de la deuda pública y los sistemas de transparencia y supervisión. Adicionalmente, incorpora el análisis de la gestión financiera de los municipios y prefecturas. Al anterior se suma otro estudio (Banco Mundial, 2006b) que actualiza la evaluación de las finanzas

públicas y analiza el gasto público y sus tendencias en el período 1998-2005. El trabajo manifiesta algunas preocupaciones sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas y la asignación del gasto, e incorpora reflexiones sobre las reformas institucionales para la sostenibilidad del gasto en un marco descentralizado y recomendaciones para mejorar su equidad.

En 2009, el Banco Mundial presentó los resultados de la evaluación del desempeño de las finanzas públicas siguiendo el marco de medición PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability) (Banco Mundial, 2009). Entre los resultados se presentan las desviaciones entre el presupuesto ejecutado y el presupuestado, las magnitudes de operaciones no incluidas en la contabilidad fiscal, la transparencia de la información fiscal y las perspectivas de la planificación fiscal plurianual. El documento concluye con una serie de recomendaciones.

Cossío (2005), por su parte, estudia los impactos de las finanzas públicas en algunas variables del desarrollo. El trabajo analiza la incidencia distributiva de los impuestos más importantes del sistema tributario y de los gastos públicos más relevantes. Con relación a los impuestos, algunos resultados muestran que el impuesto al valor agregado es regresivo; por su parte, el gasto público en educación y salud muestran un importante grado de progresividad. El estudio concluye que "el marcado grado de regresividad de la política fiscal en su conjunto se debe, no a que Bolivia cuenta con una política de gasto público y tributaria muy eficiente y equitativa, sino, esencialmente, a la marcada diferencia entre los ingresos de los hogares donde se evidencian los altos niveles de pobreza que hay en el país". El estudio de Nina (2006) tiene esta misma orientación aunque algunos de sus resultados no son coincidentes. Analiza la incidencia del gasto social y del sistema tributario en la distribución del ingreso. Sus resultados muestran que el impuesto al valor agregado no es regresivo. Con relación a los efectos distributivos del gasto público, el estudio concluye que los gastos destinados a educación y salud son progresivos, a excepción de los destinados a la educación superior en los que se observan grados de regresividad.

Otros estudios se orientan al análisis del gasto público social y exponen la evolución del gasto en educación, salud, servicios básicos,

vivienda, protección a la niñez, reducción de las desigualdades de género y sus impactos en los principales indicadores sociales. Estos estudios muestran que en las últimas décadas el gasto social tiene mayor participación en las asignaciones presupuestarias como resultado de políticas explícitas para favorecer con mayores recursos al área social. Cabe mencionar que estos resultados en gran medida se explican tanto por las continuas recomendaciones de los organismos internacionales para privilegiar el gasto social público en el marco de los Objetivos del Milenio como por la condicionalidad del financiamiento que proveen estas organizaciones.

Capítulo II

Las finanzas públicas en el período 1990-2010

1. Ciclos políticos y finanzas públicas

La orientación ideológica de los gobiernos, las etapas electorales y los intereses particulares de los dirigentes pueden afectar de manera importante la política económica en cualquiera de sus componentes. En el ámbito de la política fiscal, ejerciendo control sobre el nivel de gasto (inversión y transferencias principalmente) y sobre los ingresos (especialmente tributarios). En este sentido, se puede esperar que un gobierno establezca sus políticas económicas orientado por su ideología o con el propósito de complacer a su electorado y así mantenerse en el poder. Por tanto, el momento de las elecciones puede marcar la dirección que tomará la economía. Si los electores deciden retirar su apoyo al gobernante de turno, existirá un relevo de las personas que toman decisiones en materia económica y, probablemente, se presentarán cambios en la orientación de la política económica, es decir, se presentará lo que se conoce como un "ciclo político".

Sin embargo, no todas las decisiones en materia económica son tomadas por el Poder Ejecutivo. En el caso de la política fiscal, las decisiones sobre el presupuesto, regímenes impositivos y financiamiento deben ser sometidas a revisión y votación del Poder Legislativo, lo que implica una relación entre poderes. Cuando los miembros del Ejecutivo y el Legislativo pertenecen al mismo partido político o coalición existe alta probabilidad de que las políticas fiscales propuestas por el primero sean respaldadas por el segundo. Si no es así, las políticas propuestas por el Ejecutivo pueden encontrar dificultades para llevarse a cabo. La estrecha relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo para tomar decisiones en materia

fiscal (el Congreso es quien aprueba, desaprueba o modifica el presupuesto nacional) hace que las elecciones legislativas tengan un papel muy importante en la determinación de ciclos presupuestales e incidencia en la distribución del ingreso. La evidencia empírica ha mostrado que cuando el gobernante actúa con el único propósito de mantenerse en el poder, es posible esperar, antes de las elecciones, un comportamiento deficitario en las finanzas públicas. Este déficit puede reducirse durante el período posterior a las elecciones.

Tomando en cuenta estos aspectos, se considerará los cambios económicos, sociales, políticos e institucionales que ocurrieron en Bolivia durante los últimos 20 años. Se han identificado tres grandes períodos: 1990 a 1998, período de la democracia pactada y de las reformas estructurales de corte liberal; 1999-2005, período de agotamiento y crisis de la democracia pactada y de las reformas estructurales; y 2006 al presente, período del post neoliberalismo. En cada período es necesario considerar los ciclos políticos representados por las diferentes gestiones de gobierno y las acciones de éstos sobre las finanzas públicas.

1.1. Algunos antecedentes

La historia de Bolivia ha sido especialmente turbulenta. Se estima que desde la Independencia han sucedido más de cien cambios de gobierno. Entre la Revolución de 1952 y 1978, Bolivia fue gobernada por el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) (1952-1964) y por regímenes militares (1964-1982, con un breve intermedio democrático). En este período se impulsó un modelo de capitalismo de Estado con rasgos proteccionistas orientado a la sustitución de importaciones, lo que determinó un importante crecimiento del Estado, tanto en su tamaño como en su alcance, ese crecimiento fue importante en algunos años. Sin embargo, la aparente estabilidad política sustentada en la eliminación de prácticas democráticas fue cuestionada dando lugar a un elevado nivel de conflictividad social entre 1978 y 1982, cuando se sucedieron con gran rapidez siete gobiernos militares y dos civiles.

En octubre de 1982, los militares dejaron el poder y Hernán Siles Zuazo, quien obtuvo la primera mayoría en las elecciones de 1980,

fue posesionado como Presidente de la República. Su gobierno resultó un proceso abrumado por la crisis económica y los consiguientes conflictos sociales y políticos.

Los problemas económicos acumulados durante varios años, influenciados en parte por la denominada crisis de la deuda internacional, hicieron sentir sus efectos y empujaron al país a un grave desequilibrio económico. En este marco, la lucha del gobierno de Siles Zuazo para restaurar la estabilidad económica fue cuestionada en el Congreso por los principales partidos de oposición, el MNR liderado por Víctor Paz Estenssoro y Acción Democrática Nacionalista (ADN) por Hugo Banzer Suárez, a los que se sumaron las presiones sindicales de la Central Obrera Boliviana (COB) y de la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia (CEPB). Estos hechos provocaron una situación política e institucional de elevada inestabilidad, con un Estado débil que no podía ejecutar políticas económicas consistentes y con reducidos márgenes de gobernabilidad. El gobierno negoció varios programas con el Fondo Monetario Internacional (FMI), pero todos enfrentaron una seria oposición, especialmente de los sindicatos. Así, se entró en el juego de anunciar nuevos paquetes de reforma y después diluirlos bajo la presión social. Mientras tanto, la economía siguió deteriorándose con una inflación que llegó a más de 8.000% al finalizar 1985.

En la primera mitad de los 80, Bolivia sufrió un proceso de estanflación asociado a un fuerte proceso de desintermediación financiera, una significativa caída de los ingresos tributarios, la persistencia de un elevado desequilibrio fiscal y elevadas tasas de desempleo, subempleo e informalización laboral.

La persistencia del elevado desequilibrio fiscal se explicaba en gran parte por la reducción de los ingresos fiscales. En el marco de un sistema tributario que no contenía mecanismos de indexación, el aumento de la inflación erosionaba permanentemente los ingresos tributarios, que se redujeron de niveles de 10% del PIB a inicio de los 80 a 2% del PIB en 1984 (Antelo, 2000). Adicionalmente, la existencia de un gran número de impuestos y exoneraciones impedía elevar la eficiencia de la gestión tributaria. La utilización de controles de precios de los servicios públicos para frenar la inflación también impulsó

un mayor déficit fiscal. Por su parte, el gasto tendía a incrementarse por las presiones sociales. Ante la incapacidad de mantener los ingresos tributarios y reducir el gasto público, en un entorno externo que imposibilitaba el acceso al crédito, el Estado tuvo que recurrir a las reservas internacionales, provocando la crisis de la balanza de pagos y el financiamiento monetario del déficit fiscal que derivaron en un proceso hiperinflacionario.

En el contexto externo, la desaceleración del crecimiento mundial, el aumento de las tasas de interés internacionales y la reversión de los flujos de capital determinaron menores ingresos por las exportaciones y el aumento del servicio de la deuda. Los flujos netos de capital se volvieron negativos, los términos de intercambio cayeron más del 30% entre 1981 y 1985 y la carga de la deuda externa aumentó significativamente, su servicio pasó como porcentaje de las exportaciones a más del 40%. La precaria situación económica y la pérdida de reservas llevaron al gobierno a desdolarizar la economía en 1982, política que implicó la prohibición de operaciones en moneda extranjera. Esta medida generó importantes pérdidas para los depositantes en el sistema financiero y la fuga de capitales. Debido a la pérdida de reservas internacionales y a la delicada situación fiscal, en 1984 se declaró la moratoria del servicio de la deuda a los bancos privados internacionales, lo que significó la suspensión de las líneas de crédito para financiar operaciones de comercio exterior.

En adición, durante esos años, Bolivia sufrió fuertes shocks de oferta resultantes de problemas climatológicos provocados por el fenómeno El Niño; este comportamiento, asociado a la caída de la producción en los otros sectores económicos, determinó una reducción del PIB.

2. El ciclo de la democracia pactada y las reformas estructurales (1990-1998)

Al considerar este período es necesario tener en cuenta que a partir de 1985 en el ámbito político se instauró la denominada democracia pactada y en el ámbito económico se impuso la necesidad de dar una respuesta a la crítica situación económica del país. La coalición política del MNR y ADN, con mayoría en el Congreso, permitió un

programa de ajuste y de reformas estructurales de corte liberal. En agosto de 1985, el Decreto Supremo 21060 dio inicio a un proceso que con modificaciones más de forma que de fondo estuvo vigente en el país por casi 20 años.

2.1. Los precedentes inmediatos

La situación económica y política obligó a Siles Zuazo a acortar su mandato y convocar a elecciones en agosto de 1985. Esas elecciones se concentraron en la necesidad de frenar la crisis económica y política. La atomización política llegó al máximo: 29 partidos políticos se disputaron un electorado extremadamente exigente de soluciones eficaces e inmediatas. Algunos apelaron a sentimientos de solidaridad y humanismo, otros se reclamaron realistas y discretamente tecnócratas, también se presentaron partidos con propuestas feministas, indigenistas, cristianas y muchas otras. El eje ideológico del discurso electoral de los partidos con influencia liberal giró en torno a la restitución del principio de autoridad y a la aplicación de la ley en el marco del Estado de derecho.

Las coincidencias programáticas entre el MNR y ADN eran evidentes: ambos proponían superar la crisis mediante el control del desequilibrio fiscal, establecer un tipo de cambio único y real, la elevación de las recaudaciones impositivas, la renegociación de la deuda externa y la búsqueda de mejores relaciones con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Estas afinidades sentaron las bases para un pacto de gobierno que, según los dirigentes de estas tiendas políticas, era una alianza en favor de la democracia y para salvar a la patria. Así nació el Pacto por la Democracia.

De esa manera, Víctor Paz Estenssoro del MNR fue elegido Presidente en el Congreso con el apoyo de ADN. Al final de su primer mes de gobierno, implementó un programa de estabilización ortodoxo e inició las reformas estructurales de corte liberal con la promulgación del Decreto Supremo 21060 que estableció la Nueva Política Económica (NPE). Estas acciones fueron posibles gracias al pacto que permitió una mayoría suficiente en el Congreso para aprobar la nueva política económica, neutralizar los conflictos sociales y cumplir con los lineamientos de ajuste estructural.

El Pacto por la Democracia controlaba el 96% de la Cámara de Senadores y el 64% de la Cámara de Diputados, de modo que fue fácil viabilizar la aprobación de normas para la implementación de las reformas por el Poder Ejecutivo. El pacto MNR-ADN prohibió expresamente cualquier acto de fiscalización al gobierno, anuló el disenso activo a la política en curso y controló una mayoría parlamentaria que acató disciplinadamente todas las decisiones suprapartidarias. La eficacia y eficiencia de esta praxis política exigió complejas redes de distribución del poder mediante negociaciones o disputas por cuotas de cargos en las entidades del Estado. En muchos casos estas negociaciones se llevaron a cabo en un clima de amenazas de retiro del apoyo al modelo político y económico, lo que se convirtió en una práctica lucrativa de la política. De esta forma, la capacidad de gobernar dependía de contar con la mayoría parlamentaria para imponer las políticas de las reformas liberales y de que las pretensiones de poder estén satisfechas.

La política económica aplicada a partir del DS 21060 tenía entre sus objetivos básicos estabilizar los precios para eliminar la hiperinflación y reestablecer la solvencia externa a partir de un modelo económico basado en las fuerzas del mercado y en la apertura hacia el exterior. Con esta orientación se reconocía al sector privado como el agente protagónico del crecimiento económico y al Estado se le asignaban funciones de normar y regular la actividad económica, promover la inversión pública en infraestructura productiva y social y garantizar la estabilidad macroeconómica. La estabilización consistió en una combinación de políticas fiscales y monetarias restrictivas, asociadas a una fuerte devaluación y posterior estabilización del tipo de cambio. El programa fue de naturaleza ortodoxa y fue implementado con un tratamiento de shock apoyado posteriormente con asistencia externa internacional para garantizar su sostenibilidad.

En el campo de las finanzas públicas, dada la urgencia de disminuir el elevado déficit fiscal, se aplicaron varias medidas: el control de caja de las operaciones del Tesoro General de la Nación (TGN), la eliminación del crédito interno del Banco Central y la supresión de los subsidios directos e indirectos (Antelo, 2000). Adicionalmente, se congelaron los salarios del sector público y se inició un proceso de racionalización de personal en la mayoría de las entidades del

Estado. Debido al déficit financiero de la Corporación Minera de Bolivia (Comibol), se cerraron varias minas y se despidió a más de 20.000 trabajadores. Por el lado de los ingresos, la acción inmediata fue establecer un nuevo régimen de precios y tarifas para el sector público, introduciendo reajustes significativos. El caso más notable fue el del precio de la gasolina que se reajustó inicialmente en un 833%, medida que se acompañó con un sistema de transferencias de los excedentes de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) al TGN equivalente a un 65% de sus ingresos por ventas en el mercado interno y un 50% del valor de sus exportaciones. Con esta medida, el aporte de los hidrocarburos al TGN representó el 60% de sus ingresos (UDAPE, 1993).

En combinación con estas medidas se declaró una moratoria con la banca privada internacional, la cual, salvo algunos casos aislados, no intentó acciones (embargos o congelamientos de cuentas) para sancionar esta decisión; más bien buscó impulsar la renegociación y recompra de la deuda. Las negociaciones y reprogramaciones de la deuda fueron fundamentales para reducir las presiones sobre las cuentas fiscales y garantizar la implementación del programa de estabilización.

En mayo de 1986, el Congreso sancionó la Ley 843 de Reforma Tributaria mediante la cual se simplificó el sistema impositivo, se eliminó la mayor parte de los 450 impuestos existentes, muchos de los cuales eran de renta destinada, entre los que se destacaban los reservados a los departamentos y municipios, corporaciones de desarrollo, comités de obras públicas, universidades y otras entidades. Se creó una estructura tributaria sobre ocho impuestos, principalmente indirectos sobre el gasto pero también algunos sobre el patrimonio de las empresas y personas.

Los principales impuestos definidos por la Ley 843 fueron: Impuesto al Valor Agregado (IVA), Régimen Complementario al IVA (RC-IVA), Impuesto a las Transacciones (IT), Gravamen Arancelario Consolidado (GAC), Impuesto a la Renta Presunta de las Empresas (IRPE), Impuesto al Consumo Específico (ICE), aplicado a la venta de bebidas alcohólicas, cigarros y joyería, Impuesto a la Renta Presunta de los Propietarios de Bienes (IRPPB) y un impuesto excepcional

destinado a regularizar el pago de impuestos de los últimos cinco años, con una alícuota del 3% sobre los valores patrimoniales por una sola vez. La reforma tributaria también estableció un sistema de coparticipación de las recaudaciones tributarias para reemplazar al complejo sistema de rentas destinadas, en el que se determinó que el 75% de las recaudaciones beneficiarían al gobierno central, 20% a los municipios y el 5% a las universidades públicas.

Para facilitar la administración y control del sistema tributario se crearon regímenes especiales para los pequeños comerciantes y artesanos (Régimen Tributario Simplificado-RTS), para los propietarios de vehículos de transporte (Sistema Tributario Integrado-STI) y para los agricultores (que derivó en años siguientes en el Régimen Agropecuario Unificado-RAU). Este sistema simplificado para pequeños contribuyentes, difíciles de gravar bajo el sistema normal, tuvo el objetivo de ampliar el número de contribuyentes. Asimismo, para fortalecer los mecanismos de gestión y de control de las recaudaciones impositivas se creó el Ministerio de Recaudaciones. Este nuevo sistema permitió aumentar los ingresos tributarios al 15% del PIB en 1990.

Por el lado de los gastos, se verificó una ligera recomposición: la participación del gasto corriente como porcentaje del PIB se redujo y se incrementaron los gastos de capital. La disminución del gasto corriente fue posible por la reducción del pago de intereses de la deuda externa como resultado de las renegociaciones con los organismos internacionales. Esta reducción unida al incremento de las recaudaciones de 2,3% del PIB permitió una mejora en las disponibilidades fiscales de aproximadamente 4,9% del PIB y una reducción del déficit fiscal. Cabe mencionar que la reducción del déficit no fue mayor debido a la recomposición paulatina de la masa salarial del sector público. El aumento del gasto de capital fue posible principalmente por el mayor acceso al financiamiento externo.

Para aumentar la eficiencia del sector público en el desempeño de sus funciones, a partir de 1987 se intentó implementar un programa de servicio civil con los objetivos de: i) jerarquizar el empleo público eliminando las interferencias políticas en las contrataciones y promociones, ii) crear estabilidad instituyendo la carrera

administrativa basada en méritos profesionales y iii) modernizar el sistema de administración tomando en cuenta la necesidad de incorporar la transparencia en los procedimientos y control por resultados. La falta de continuidad del programa, la inestabilidad laboral, la discrecionalidad política y la fuerte dependencia del financiamiento externo limitaron los resultados de esta reforma.

De los aspectos señalados en los párrafos anteriores se puede destacar dos hechos claves que posibilitaron las mejoras en las cuentas fiscales: la reducción del pago de intereses por concepto de deuda externa y la reforma tributaria, que permitieron el aumento de los ingresos fiscales y la reducción de los gastos, determinando una reducción del déficit fiscal de un 25% en 1984 a 2,7% del PIB en 1986.

2.2. El período del Acuerdo Patriótico: Jaime Paz Zamora (1989-1993)

Concluida la gestión de Paz Estenssoro y luego de las elecciones de 1989, después de un penoso proceso de negociación, en el marco del denominado Acuerdo Patriótico integrado por el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) y ADN, asumió la presidencia Jaime Paz Zamora. El Acuerdo estaba presidido por la ideología hegemónica que establecía la inviabilidad de la democracia si no se la sustentaba en sólidos pactos o coaliciones, sin que importaran aspectos como la cualidad y el carácter político de la unión o el grado de cohesión ideológica y programática.

Durante esta gestión se mantuvo la democracia pactada y se continuó, salvo algunas complementaciones, con el proceso de las reformas liberales iniciado a partir del DS 21060. Se señaló la necesidad de completarlo con políticas sociales y poniendo énfasis en la estabilidad monetaria. La continuidad fue posible gracias a la mayoría parlamentaria y a la distribución del poder en las entidades del Estado. Entre 1989 y 1991, el 45% de la Cámara de Diputados fue controlada por la convergencia de ADN y el Partido Demócrata Cristiano (PDC), mientras que el MIR y el Frente Revolucionario de Izquierda (FRI) controlaban el 38%. Sin embargo, en las legislaturas de 1991 a 1993 la correlación de fuerzas cambió a favor del MIR que llegó a controlar el 45% y ADN-PDC el 41%.

En el Poder Ejecutivo la distribución de cuotas fue más equilibrada: los ministerios, subsecretarías, direcciones, jefaturas de departamento, cargos en empresas públicas y corporaciones de desarrollo fueron distribuidos en un 50% para el MIR-FRI y el restante 50% para la convergencia ADN-PDC. Si bien se produjeron cuatro crisis de gabinete y cuatro cambios de ministros, en ningún caso se alteraron los términos del acuerdo inicial: nueve ministerios para el MIR y nueve para ADN (Tabla 1).

La democracia pactada dio lugar en varias ocasiones a un pragmático consenso de acuerdos y estrategias destinados a producir o reproducir intereses y privilegios de grupos minoritarios a través de una política cada vez más elitista. El clientelismo y la corrupción tuvieron impacto directo en la configuración del sistema político y social. Distintas formas de apropiación de los recursos públicos fueron prácticas repetidas en las instancias de los poderes del Estado.

Durante este período uno de los aspectos destacables para la institucionalidad del sector público y de las finanzas públicas, vigente hasta el presente, fue la aprobación en 1990 de la Ley 1178 que crea el Sistema de Administración Financiera y Control Gubernamental (Ley SAFCO) con los objetivos de: i) establecer sistemas de gestión que cubran todos los aspectos del gasto programación, ejecución, control y evaluación; ii) subrayar la importancia de la responsabilidad y la rendición de cuentas de los funcionarios públicos; iii) eliminar el control *ex ante* de los gastos y crear una cultura de gestión por resultados que permitiría a la Contraloría General auditar los gastos públicos, reemplazando la costumbre de auditar sólo el cumplimiento de procesos. Para este fin se establecieron ocho sistemas de gestión y control tanto para mejorar la administración y fiscalización de las operaciones realizadas por todas las entidades estatales públicas como para permitir el relacionamiento de este sistema con los sistemas nacionales de inversión pública, el funcionamiento del control externo posterior y la jurisdicción coactiva fiscal.

La clave de los sistemas de la Ley SAFCO es la centralización normativa y la descentralización operativa, mediante las cuales cada entidad pública es responsable de la implementación de las políticas y la función de las entidades centrales es certificar la adecuación de

Tabla 1
Gestión Jaime Paz Zamora (1989-1993)

	Participación en el Congreso			Gabinetes ministeriales. Representación de grupos de interés	
	Partido	Nº	%		
Partidos del gobierno	ADN	46	29,3	**Grupos de interés**	**Participación**
	MIR	41	26,1	Empresariales	39,2%
	CONDEPA	11	7	Políticos	26,1%
Total coalición gobierno		**98**	**62,4**	Tecnócratas	9,7%
Partidos de oposición	MNR	49	31,2	Sindicatos y movimientos sociales	0,0%
	IU	10	6,4	Otros	25,0%
Total oposición		**59**	**37,6**	**Total**	**100,0%**

Fuente: Elaboración propia.

los procesos de cada entidad a los principios de la Ley y evaluar los resultados. En este marco se fijaron las competencias de los ministerios: elaboración de políticas, establecimiento de estándares y coordinación. Dado que la implementación de la Ley SAFCO dependía de la aprobación de regulaciones complementarias, su ejecución se dilató mucho y la eficacia de sus principios quedó reducida debido a que la normativa secundaria no acompañó el proceso.

Para el sector de hidrocarburos, considerado como una de las más importantes fuentes de recursos fiscales, en 1990 se promulgó la Ley 1194 como un primer intento para abrir la industria a las operaciones privadas en asociación con YPFB. El régimen tributario establecido por esta Ley se basó en el cobro de regalías, debido a que el sector estaba bajo un régimen tributario especial que lo liberaba del pago de otros impuestos. De acuerdo a esta Ley, todas las operaciones del sector, incluyendo las de YPFB, debían pagar una regalía de 31% del valor de la producción, al mismo tiempo las operaciones realizadas por empresas privadas pagaban cerca de un 19% de la producción a favor del YPFB. Este primer intento para desarrollar la industria no fue exitoso debido a la limitada capacidad de inversión del sector público y devino en un estancamiento de las inversiones y las reservas.

Por el lado de los gastos, a partir de 1990 se implantó el Presupuesto por Programas que consistía en que cada entidad pública elaboraba su presupuesto sobre la base de metas cuantificables; de esta manera el presupuesto resultaba un mecanismo de evaluación y control del gasto fiscal. Sin embargo, no se obtuvo los resultados esperados y en la práctica los presupuestos se elaboraron en forma inercial, repitiendo con leves modificaciones el del año anterior, con lo que se reducía la efectividad de la política fiscal orientada en ese momento a la reducción del gasto corriente.

2.3. Principales resultados económicos fiscales (1990-1993)

Durante la gestión de Paz Zamora continuó la tendencia de recuperación de la economía observada a finales de los 80. En los dos primeros años de los 90, el crecimiento estuvo por encima del 4%, explicado principalmente por el buen desempeño de las actividades agropecuaria, manufacturera, de minería y comercio. Sin embargo,

en 1992, como resultado de factores climatológicos y condiciones externas no favorables, el crecimiento fue de sólo el 1,6%.

También se observó un aumento en el coeficiente de inversión que, en promedio, representó el 14,9% del PIB, con una mayor participación de la inversión privada, principalmente en sectores extractivos. Con referencia a la inflación, ésta mostró una tendencia decreciente aunque superior al 10% como efecto del control de las variables monetarias y fiscales. Todos estos factores permitieron que la tasa de desempleo urbano acuse una disminución. Como resultado de la caída de los términos de intercambio, la cuenta corriente que en 1990 mostró un superávit, hacia fines de la gestión acusaba un déficit mayor al 7% del PIB, explicado, entre otros factores, por la reducción de las exportaciones y un importante aumento de las importaciones (Tabla 2).

Las cuentas fiscales, bajo la visión de mantener los equilibrios macroeconómicos y la estabilidad en el marco de la institucionalidad establecida por la reforma tributaria y la aprobación de la Ley SAFCO, mostraron un comportamiento menos volátil con relación a la década anterior. El déficit fiscal se mantuvo en promedio en el 4,8%, aunque se observó un incremento de casi dos puntos del PIB en 1993, lo cual confirma que en años electorales se incrementa el déficit. El déficit fue financiado principalmente por el endeudamiento externo que, en promedio, representó el 73,5% del endeudamiento total. Por su parte, el ahorro público (déficit corriente) fue positivo pero no suficiente para cubrir los gastos de capital que en gran medida fueron financiados con recursos externos. En el período, los intereses por endeudamiento externo representaron, en promedio, el 2,7% del PIB; sin considerar estos gastos, el déficit primario fue en promedio el 1,4% del PIB.

Los gastos del Sector Público No Financiero (SPNF) en esta gestión representaron en promedio el 36,4% del PIB con un continuo incremento originado en el aumento en los servicios personales que hacia fines de 1993 representaron el 32,2% de los gastos totales. Esta situación se explica por un aumento en la masa salarial proveniente de mayores remuneraciones y ampliación del sector público. Por su parte, los gastos en bienes y servicios, los intereses tanto de la deuda

Tabla 2
Principales indicadores macroeconómicos

	1990	1991	1992	1993	Promedio
PIB Millones Bs corrientes (1990)	15.443	16.256	16.524	17.230	16.363
PIB Millones dólares corrientes	4.868	5.343	5.643	5.734	5.397
Crecimiento del PIB (%)	4,64	5,27	1,65	4,27	3,95
PIB per cápita en dólares	730	783	808	802	781
PIB per cápita en Bs constantes	2.316	2.382	2.366	2.411	2.369
Crecimiento PIB per cápita (%)	2,40	2,87	-0,67	1,90	1,63
Inversión como % del PIB	12,53	15,58	16,70	16,56	15,34
Inversión privada como % del PIB	7,43	9,78	7,00	7,56	7,94
Inversión pública como % del PIB	5,10	5,80	9,70	9,00	7,40
Ind. términos de intercambio (1990=100)	100,0	87,1	76,3	67,3	82,7
Inflación	18,01	14,52	10,46	9,31	13,07
Saldo cuenta corriente como % del PIB	2,0	(4,1)	(7,3)	(7,1)	(4,1)
Exportaciones FOB en millones de $us	845,2	776,6	637,6	709,7	742
Importaciones CIF en millones de $us	(687,2)	(969,5)	(1.090,3)	(1.133,6)	(970)
Población miles	6.669	6.824	6.983	7.145	6.905
Tasa desempleo urbano	7,30	5,80	5,40	5,80	6,1

Fuente: UDAPE, CEPAL, INE.

externa como interna y las transferencias corrientes mostraron al finalizar el período una menor participación en el producto que los observados en 1990, factores que atenuaron un mayor déficit fiscal. Los gastos de capital se incrementaron en especial en 1992 llegando a representar el 26,7% del total de gasto del SPNF.

En términos agregados se observa que en la estructura del gasto en el período el 54% en promedio se destinó a servicios personales y a la inversión pública; los mayores incrementos se dieron hacia 1993, comportamiento que puede atribuirse a la proximidad de las elecciones. Al respecto, hay que anotar que al final del mandato de Paz Zamora, la oposición acusaba al gobierno del Acuerdo Patriótico de elevados niveles de corrupción y de una gestión con reducidos resultados en cuanto a la aplicación de las reformas de corte liberal (Tabla 3).

La inversión pública durante esta gestión, en términos reales, aumentó en 49,5%. Este aumento se explica por el importante incremento de las obras de infraestructura de transporte y energía que significó en términos reales más de dos veces que la inversión de 1990. Este comportamiento tiene que ver tanto con las mayores facilidades para acceder al financiamiento de la banca multilateral como a las presiones regionales en el Congreso para asignar mayores recursos en infraestructura a sus departamentos. A esto se suman las presiones corporativas de las empresas constructoras que obtuvieron importantes beneficios en el período.

La inversión en los sectores sociales no mereció mayor atención. En promedio se asignaron $us 66 millones anuales, de los cuales la mayor parte se destinó al saneamiento básico ($us 30,2 millones en promedio anual) y salud ($us 17,8 millones en promedio anual). En el caso de la educación, la asignación anual si bien se incrementó en los dos últimos años del período no llegó ni a los $us 8 millones. Cabe mencionar que este tipo de inversiones mostró un comportamiento con alzas y bajas debido a alta dependencia del financiamiento externo sujeto a largos procesos de negociación y a ciclos de desembolsos muy disímiles.

Tabla 3
Operaciones consolidadas del sector público no financiero

Detalle	En % del PIB					Estructura porcentual				
	1990	1991	1992	1993	Promedio	1990	1991	1992	1993	Promedio
Ingresos Totales	**30,78**	**32,39**	**33,15**	**31,16**	**31,87**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**
Ingresos Corrientes	**28,74**	**30,26**	**30,12**	**29,45**	**29,64**	**93,39**	**93,42**	**90,86**	**94,51**	**93,04**
Ingresos Tributarios	**6,95**	**7,14**	**8,86**	**9,32**	**8,07**	**22,58**	**22,03**	**26,74**	**29,90**	**25,31**
Renta Interna	5,62	6,05	7,67	8,12	6,86	18,26	18,68	23,13	26,07	21,53
Renta Aduanera	1,22	1,02	1,15	1,14	1,13	3,97	3,16	3,45	3,67	3,57
Regalías Mineras	0,11	0,06	0,05	0,05	0,07	0,35	0,19	0,15	0,16	0,21
Venta de Hidrocarburos	12,05	13,36	11,31	9,84	11,64	39,16	41,23	34,13	31,60	36,53
Venta de otras Empresas	5,99	6,17	6,22	5,97	6,08	19,45	19,05	18,75	19,15	19,10
Transferencias Corrientes	0,81	0,93	0,99	1,13	0,97	2,63	2,88	2,98	3,63	3,03
Otros Ingresos Corrientes	2,94	2,66	2,74	3,19	2,88	9,56	8,21	8,26	10,24	9,07

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Detalle	En % del PIB					Estructura porcentual				
	1990	1991	1992	1993	Promedio	1990	1991	1992	1993	Promedio
Ingresos de Capital	**2,04**	**2,13**	**3,03**	**1,71**	**2,23**	**6,61**	**6,58**	**9,14**	**5,49**	**6,96**
Egresos Totales	**35,14**	**36,64**	**37,52**	**37,22**	**36,63**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**
Egresos Corrientes	**26,88**	**27,96**	**27,50**	**28,04**	**27,59**	**76,48**	**76,32**	**73,28**	**75,34**	**75,35**
Servicios Personales	10,22	10,24	11,27	11,97	10,93	29,09	27,94	30,04	32,16	29,81
Bienes y Servicios	8,85	8,97	8,00	7,44	8,31	25,17	24,49	21,32	19,99	22,74
Intereses Deuda Externa	2,99	2,97	2,44	2,29	2,67	8,51	8,12	6,49	6,15	7,32
Intereses Deuda Interna	0,65	0,76	0,72	0,53	0,66	1,84	2,08	1,92	1,43	1,82
Transferencias Corrientes	2,54	2,18	2,20	2,31	2,31	7,24	5,96	5,85	6,21	6,32
Rentistas (Pensiones)	0,69	1,07	1,21	1,40	1,09	1,97	2,91	3,23	3,76	2,97
Otros Egresos Corrientes	2,23	2,28	3,08	3,38	2,74	6,36	6,21	8,20	9,07	7,46
Gastos No Identificados	-0,61	0,56	-0,20	0,12	-0,03	-1,73	1,52	-0,54	0,32	-0,11
Egresos de Capital	**8,27**	**8,68**	**10,02**	**9,18**	**9,04**	**23,52**	**23,68**	**26,72**	**24,66**	**24,65**
Sup (Def) Corriente	**1,86**	**2,30**	**2,62**	**1,40**	**2,05**	**6,05**	**7,09**	**7,90**	**4,51**	**6,39**
Sup (Def) Global	**-4,37**	**-4,25**	**-4,37**	**-6,07**	**-4,76**	**-14,19**	**-13,11**	**-13,19**	**-19,47**	**-14,99**
Financiamiento	**4,37**	**4,25**	**4,37**	**6,07**	**4,76**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**
Crédito Externo Neto	2,45	3,25	3,84	5,05	3,65	56,05	76,56	87,83	83,23	75,92
Crédito Interno Neto	1,92	0,99	0,53	1,02	1,12	43,95	23,44	12,17	16,77	24,08
Sup (Def) Primario	**-0,73**	**-0,51**	**-1,22**	**-3,25**	**-1,43**	**-2,37**	**-1,58**	**-3,67**	**-10,42**	**-4,51**

Fuente: Información del MEF.

Por su parte, la inversión en sectores productivos también mostró un comportamiento volátil, observándose hacia fines de 1992 una reducción en términos reales del 3,5% respecto al año anterior, como resultado de las políticas orientadas a la menor presencia del Estado en la actividad productiva. Este comportamiento determinó que la inversión pública en el sector productivo reduzca su participación en más de 15 puntos porcentuales, llegando a representar el 28,6% de la inversión total en 1993. En términos generales, es poco probable que la inversión pública de esos años hubiera tenido un efecto significativo en el crecimiento y desarrollo, dado que el año 1992 el producto creció sólo el 1,65% mientras que la inversión total nacional representó el 16,7% del producto, que fue el coeficiente más alto del período (Tabla 4).

Con relación a los ingresos corrientes, la venta de servicios y bienes de las empresas públicas constituyó la principal fuente de ingresos, en particular la proveniente de la venta de hidrocarburos y derivados. Los ingreso generados por estas empresas representaron en promedio el 55,6% de los ingreso totales del SPNF, aunque al finalizar el período su aporte fue menos representativo debido a precios internacionales menos atractivos y el inicio de la privatización de las empresas públicas, proceso en el cual los grupos de interés económico relacionados con el gobierno se beneficiaron con la compra a precios muy favorables. Por su parte, los ingresos de capital provenientes de la venta de activos públicos, en especial de las empresas públicas, mostraron un aumento hacia 1992, año en el cual aportaron con el 9,1% al total de los ingresos; en el siguiente año su aporte se redujo al 5,5%.

Los ingresos tributarios acusaron un permanente aumento, lo cual determinó su mayor participación en los ingresos totales del SPNF. En el período representaron en promedio el 25,3% de los ingresos totales, pese a que se observa una importante reducción de las regalías mineras que, dada su baja representatividad, no tuvo un efecto mayor en los ingresos públicos. Las recaudaciones del Servicio de Impuestos Internos y de la Aduana Nacional evidenciaron un aumento en más de dos puntos porcentuales del PIB, llegando al final del período al 11,6% del producto. Este comportamiento se debió a las mayores recaudaciones en el mercado interno que en

Tabla 4
Inversión pública por sector económico

Sector	En millones de $us					Estructura porcentual				
	1990	1991	1992	1993	Promedio	1990	1991	1992	1993	Promedio
Total Inversión Pública	**315,4**	**420,5**	**531,6**	**480,6**	**437,0**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,0**
Productivo	**138,3**	**174,1**	**178,3**	**137,6**	**157,1**	**43,85**	**41,40**	**33,54**	**28,63**	**36,9**
Hidrocarburos	101,2	117,6	116,9	94,9	107,7	32,09	27,97	21,99	19,75	25,4
Minería	1,5	3,9	4,2	3,8	3,4	0,48	0,93	0,79	0,79	0,7
Industria y Turismo	0,7	1,7	2,5	1,2	1,5	0,22	0,40	0,47	0,25	0,3
Agropecuario	34,9	50,8	54,7	37,7	44,5	11,07	12,08	10,29	7,84	10,3
Infraestructura	**115,2**	**177,2**	**260,3**	**250,1**	**200,7**	**36,53**	**42,14**	**48,97**	**52,04**	**44,9**
Transportes	67,3	112,8	170,1	177,1	131,8	21,34	26,83	32,00	36,85	29,3
Energía	23,9	52,3	70,3	35,2	45,4	7,58	12,44	13,22	7,32	10,1
Comunicaciones	21,2	7,2	15,3	33,3	19,3	6,72	1,71	2,88	6,93	4,6
Recursos Hídricos	2,8	5	4,7	4,6	4,3	0,89	1,19	0,88	0,96	1,0
Sociales	**58**	**37**	**84,7**	**84,7**	**66,1**	**18,39**	**8,80**	**15,93**	**17,62**	**15,2**
Salud	15,3	11,1	22,2	22,5	17,8	4,85	2,64	4,18	4,68	4,1
Educación y Cultura	0,2	1,9	7,7	7,8	4,4	0,06	0,45	1,45	1,62	0,9
Saneamiento Básico	38,1	13,5	34	35,2	30,2	12,08	3,21	6,40	7,32	7,3
Urbanismo y Vivienda	4,4	10,6	20,8	19,2	13,8	1,40	2,52	3,91	4,00	3,0
Multisectorial	**3,9**	**32,2**	**8,3**	**8,1**	**13,1**	**1,24**	**7,66**	**1,56**	**1,69**	**3,0**

Fuente: Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE).

términos reales en promedio anual crecieron al 14,2%, como resultado del aumento de las recaudaciones del IVA por consumo en el mercado interno y por las importaciones que en 1993 representaron más del 4% del producto, aportando el 36,8% al total de recaudaciones del Servicio de Impuestos Internos y de la Aduana Nacional. También explica el crecimiento de las recaudaciones el impuesto a las transacciones que, en promedio, aportó con el 11,7% al total. Le siguieron en importancia los impuestos al consumo específico en el mercado interno con un aporte promedio anual a los ingresos tributarios del 5,6%.

Los denominados "otros impuesto e ingresos", compuestos por el Régimen Complementario al IVA, el Régimen Tributario Simplificado e Integrado, el impuesto a la propiedad rural, los impuestos a las utilidades mineras, los impuestos por renta presunta a los propietarios de bienes y otros ingresos temporales, como las regularizaciones impositivas, representaron en promedio el 1,7% del PIB, con un aporte promedio a las recaudaciones totales del 17,6%. El comportamiento de este conjunto de impuestos fue irregular, mostrando el mayor incremento en 1991 para luego acusar una menor participación en el producto. Respecto al IVA y al IT que gravaban a los hidrocarburos, representaron en promedio el 1% del PIB, lo que significó un aporte a las recaudaciones totales del 10,7% en promedio. Cabe mencionar que el ingreso por valores fiscales alcanzaba al 0,53 del PIB. Respecto a las recaudaciones por el Gravamen Arancelario Consolidado, que se aplicaba a las importaciones, también mostraron un aumento llegando a representar en promedio el 14,4% del total de ingresos tributarios. Sin embargo, estos ingresos no coincidían con los elevados valores de importación, lo que implicaba la existencia de elevada evasión fiscal y contrabando.

Si bien el aumento en los ingresos tributarios es un hecho positivo, debe tenerse en cuenta la baja presión tributaria que se observó en el período de referencia, que alcanzó al 9,2% del PIB, con lo cual se cubría sólo el 21% de los gastos totales del SPNF, lo cual implicó a su vez que gran parte de las sostenibilidad de las finanzas públicas estuviese basada en la venta de servicios y bienes de las empresas públicas. Factores como la elevada evasión fiscal debido a problemas en la administración tributaria y la menor dinámica del producto en

1993 impidieron que se logre mejores resultados en el pago de los tributos (Tabla 5).

En términos generales, los resultados fiscales de este período estuvieron signados por una política orientada a mantener la estabilidad macroeconómica; en este contexto, su relación con el crecimiento y desarrollo económico no formaba parte de los objetivos fiscales. Sólo la inversión pública podía tener un impacto en el desarrollo; sin embargo, se la consideraba como subsidiaria de la promoción de la actividad privada, aspecto que se evidenció en la elevada participación de la inversión en infraestructura y en las menores asignaciones a las actividades productivas y los reducidos montos para los sectores sociales. Asimismo, en estos resultados se traducen en parte algunos esfuerzos ya mencionados para modernizar la institucionalidad de la gestión fiscal, que pudieron tener mejores efectos de no mediar aspectos de índole político, como un alto grado de clientelismo de los partidos componentes de la coalición de gobierno que originó crecientes formas de institucionalidad informal, o la presión de grupos del sector público y del sector privado que se favorecían por la captación del gasto e inversión pública.

2.4. El período de los pactos por la Gobernabilidad y por el Cambio: Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997)

A la conclusión del período gubernamental de Paz Zamora (1993) se convocó a nuevas elecciones. La alianza del MNR y el Movimiento Revolucionario Tupac Katari de Liberación (MRTKL) encabezada por Gonzalo Sánchez de Lozada ganó con la mayoría relativa del 35% de los votos. Este resultado obligó a la elección del Presidente en el Congreso. Para que Sánchez de Lozada llegara a la presidencia, el MNR estableció el Pacto por la Gobernabilidad con Unión Cívica Solidaridad (UCS) y el Pacto por el Cambio con el Movimiento Bolivia Libre (MBL). Así logró el 61,8% del poder parlamentario. Además, el MNR firmó acuerdos con el Movimiento Popular Patriótico (MPP) de Julio Mantilla y el Movimiento de Unidad y Progreso (MUP) de Ivo Kuljis.

Tabla 5
Recaudación renta interna y aduanera por tipo de impuesto

Detalle	En % del PIB						Estructura porcentual				
	Abrev.	1990	1991	1992	1993	Promedio	1990	1991	1992	1993	Promedio
Total Recaudaciones		**8,27**	**8,73**	**10,67**	**11,63**	**9,82**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**
Total Recaudaciones SIN		**6,95**	**7,53**	**9,24**	**10,29**	**8,50**	**84,02**	**86,27**	**86,65**	**88,55**	**86,37**
Valor Agregado (Mercado Interno)	(IVA)	1,15	1,22	1,74	1,81	1,48	13,95	13,97	16,32	15,61	14,96
Valor Agregado (Importaciones)	(IVA)	1,15	1,44	2,18	2,40	1,79	13,97	16,49	20,46	20,61	17,88
Consumo Específico (Mercado Interno)	(ICE)	0,40	0,58	0,58	0,63	0,55	4,78	6,64	5,47	5,40	5,57
Consumo Específico (Importaciones)	(ICE)	0,14	0,16	0,20	0,21	0,18	1,73	1,80	1,91	1,77	1,80
Transacciones	(IT)	0,88	1,11	1,25	1,36	1,15	10,65	12,68	11,76	11,69	11,70
Otros Impuestos e Ingresos		1,44	1,92	1,59	1,86	1,70	17,43	22,04	14,87	16,00	17,58
IVA-IT YPFB	**IVA-IT**	0,91	1,05	1,03	1,17	1,04	10,98	12,06	9,68	10,03	10,69
Valores Fiscales		0,87	0,05	0,66	0,86	0,61	10,54	0,59	6,20	7,44	6,19
Gravamen Arancelario	**GAC**	**1,32**	**1,20**	**1,42**	**1,33**	**1,32**	**15,98**	**13,73**	**13,35**	**11,45**	**13,63**

Fuente: Elaborado en base a información del MEF.

De esta manera, en las legislaturas de 1993 y 1994 se viabilizó la aprobación de un conjunto de leyes que modificaron la estructura del sistema político, jurídico y económico de Bolivia, entre las que se puede mencionar la Ley de Ministerios del Poder Ejecutivo, la Ley de Capitalización, la Ley de Participación Popular, la Ley de Reforma Educativa y las reformas a la Constitución Política del Estado. En las siguientes legislaturas, el MNR aprobó otras leyes, entre ellas la Ley del Sistema de Regulación Sectorial, la Ley de Telecomunicaciones, la Ley de Descentralización Administrativa, la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria y la Ley de Pensiones. En todos los casos hubo una eficiente movilización de la mayoría parlamentaria que acataba la voluntad del Poder Ejecutivo y del Presidente.

Estas reformas fueron acompañadas de políticas sociales, entre las que cabe mencionar el Seguro Nacional de Salud para la Madre y el Niño orientado a proporcionar atención médica gratuita a las mujeres embarazadas hasta el parto y a los niños hasta los cinco años de edad, el Seguro de Salud para los Ancianos para las personas mayores de los 65 años, el Bonosol consistente en una subvención de $us 248 anuales para las personas mayores a los 65 años financiada con los recursos obtenidos por la capitalización de las empresas públicas.

En el ámbito político, se estableció que de los 130 integrantes de la Cámara de Diputados, 62 serían elegidos por voto directo en circunscripciones uninominales. La Ley Electoral fue modificada para signar recursos públicos a los partidos políticos y para establecer de forma obligatoria una cuota para las mujeres en la lista de candidatos a diputados y senadores. En el sistema judicial, se creó el Tribunal Constitucional para controlar la constitucionalidad de las leyes, decretos y cualquier resolución no judicial y se creó el Consejo de la Judicatura como un órgano administrativo y disciplinario del sistema judicial. También se estableció el Defensor del Pueblo.

La Ley de Capitalización se constituyó en uno de los principales mecanismos de la política económica para fortalecer el modelo liberal. Esta Ley aceleró la inversión extranjera directa de capital, de $us 35 millones en 1989 a $us 540 millones en 1996. Si bien estas inversiones promovieron en cierta medida la modernización de algunos servicios, generaron también significativas ganancias que en su

mayor parte salieron del país. Evaluaciones posteriores cuestionaron el impacto de estas inversiones en términos de su aporte al empleo y la reducción de la pobreza.

En este período, los empresarios tuvieron un rol importante en el poder, fueron los principales protagonistas de la desestatización e influyeron de manera importante en la gestión pública en función de sus propios beneficios mediante viejas conductas de adhesión y formas de acceder a los recursos públicos. Se debe mencionar que un considerable número de empresarios influyentes fueron ministros de Estado; se justificó su designación en esos cargos por su trayectoria e idoneidad profesionales. Al respecto, resulta poco probable que los empresarios en funciones públicas estén exentos de tomar decisiones en contra de sus propios intereses; es difícil considerar que los intereses de los políticos y empresarios no sean los mismos (Tabla 6).

En el ámbito de las finanzas, con el propósito de elevar las recaudaciones se incrementó la tasa del IVA del 10 al 13% y en 1994 se modificaron mediante la Ley 1606 algunos aspectos de la reforma tributaria de 1986. Esta Ley: i) sustituyó el IRPE por un Impuesto a las Utilidades de las Empresas (IUE) con una alícuota de 25%, ii) creó el impuesto a la remesas de utilidades al exterior con una alícuota del 12,5%, iii) definió un impuesto sobre la propiedad de bienes inmuebles y vehículos y un impuesto sobre herencias y donaciones, y iv) aumentó el IT al 3%.

Por otro lado, se creó un Impuesto Especial a los Hidrocarburos y Derivados (IEHD) para financiar el proceso de descentralización administrativa. Para reducir la evasión impositiva se consolidó el Régimen Único de Contribuyentes (RUC) y se mejoró la administración y el control de los Grandes Contribuyentes (Graco). Sobre estas modificaciones, cabe mencionar que se cambió el IRPE porque no ofrecía incentivos a la inversión dado que era independiente del resultado financiero obtenido por la empresa y porque no era sujeto a créditos fiscales en el exterior.

Para acompañar el proceso de capitalización de YPFB, en 1996 se aprobó la Ley 1689 que modificó el régimen tributario del sector

Tabla 6
Gestión Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997)

	Participación en el Congreso				Gabinetes ministeriales. Representación de grupos de interés	
	Partido	**Nº**	**%**		**Grupos de interés**	**Participación**
Partidos de gobierno	MNR	69	43,9		Empresariales	44,2%
	UCS	21	13,4		Políticos	23,1%
	MBL	7	4,5		Tecnócratas	7,7%
Total coalición gobierno		**97**	**61,8**		Sindicatos y movimientos sociales	0,0%
Partidos de oposición	Ac. Patriótico	43	27,4		Otros	25,0%
	CONDEPA	14	8,9		**Total**	**100,0%**
	ARBOL	1	0,6			
	EJE CONV	1	0,6			
	VSB	1	0,6			
Total oposición		**60**	**38,2**			

Fuente: Elaboración propia.

de hidrocarburos en un segundo intento por hacerlo más flexible y competitivo internacionalmente. En esta oportunidad se realizó una distinción entre campos nuevos y existentes (aquellos que se encontraban produciendo en 1996). Mientras la tributación sobre los nuevos campos se basó en una regalía del 18%, impuesto a las utilidades, surtax y remesas al exterior, la de los campos existentes quedó con una regalía del 50%.

Asimismo, con la Ley 1731 de Ajustes y Modificaciones a la Reforma Tributaria de noviembre de 1996 se determinó una alícuota adicional a las utilidades extraordinarias por actividades extractivas de recursos naturales no renovables para las empresas productoras de hidrocarburos y minerales; así se buscó facilitar la deducción de los impuestos pagados en Bolivia en los países donde se generan créditos fiscales por inversiones en el extranjero. En este período también se sentaron las bases para reformar los sistemas tributarios de los sectores de minería y electricidad a fin de impulsar la transferencia de las empresas públicas al sector privado.

La reforma de mayor impacto sobre el gasto público fue la de pensiones. Al cambiar de un sistema de reparto a uno de capitalización individual, las cotizaciones de los afiliados, que en el sistema anterior constituían ingresos fiscales para financiar el pago de las pensiones de los jubilados, fueron depositados en fondos privados. Además, implicó que el gobierno se hiciera cargo del pago de las pensiones de los jubilados bajo el sistema anterior, tanto de los fondos públicos como privados. La reforma de pensiones fue una de las principales causas del significativo incremento del déficit fiscal en los 90.

Por otro lado, es necesario reconocer que con la promulgación de la Ley de Participación Popular en abril de 1994 se transformó el escenario regional. Cobraron relevancia los municipios, a los que se les dotó de mayores márgenes de autonomía y responsabilidades para la gestión de la administración pública. Esta Ley definió la transferencia de las competencias de administración de la infraestructura física de salud, educación, cultura, deportes, turismo, caminos vecinales y microrriego a los gobiernos municipales con la finalidad de que administren, realicen el mantenimiento y la dotación de insumos, equipamiento y medicamentos. Para que los gobiernos municipales

puedan desempeñar estas nuevas funciones se incrementaron sus recursos. Se distribuyó el 20% de la recaudación efectiva de la renta interna y la renta aduanera (coparticipación tributaria) entre los 311 municipios del país, bajo el principio de distribución per cápita. Asimismo, se transfirieron al dominio exclusivo municipal los impuestos a la propiedad rural, a los inmuebles urbanos y vehículos automotores, además de los ingresos por tasas, y patentes.

En julio de 1995 se promulgó la Ley 1654 de Descentralización Administrativa con el objetivo de establecer la estructura organizacional del Poder Ejecutivo a nivel departamental. Mediante esta Ley se transfirieron a las prefecturas las siguientes responsabilidades: i) construcción y mantenimiento de caminos nacionales, caminos secundarios, electrificación rural, infraestructura de riego y apoyo a la producción; ii) conservación y preservación del medio ambiente; iii) promoción del turismo; iv) programas de asistencia social; v) programas de fortalecimiento municipal; y vi) actividades de administración, supervisión y control por delegación del gobierno central de los recursos humanos y las partidas presupuestarias asignadas al funcionamiento de los servicios personales de educación, salud y asistencia social.

A partir de 1996, las prefecturas contaron con los siguientes recursos públicos: i) regalías departamentales; ii) recursos del Fondo Compensatorio Departamental en favor de los departamentos que estén por debajo del promedio nacional de regalías departamentales por habitante; iii) el 25% de la recaudación efectiva del IEHD; iv) asignaciones previstas anualmente en el Presupuesto General de la Nación para el gasto en servicios personales de salud, educación y asistencia social; y v) transferencias extraordinarias del TGN, créditos internos y externos y los provenientes de la prestación de servicios. La legislación condicionó la asignación de recursos a los gobiernos municipales y a las prefecturas departamentales al establecer que estas instancias deben destinar el 85% de los recursos de coparticipación tributaria y de las regalías, del Fondo Compensatorio Departamental y Coparticipación del IEHD a la formación de capital y el restante 15% al gasto corriente.

A pesar de los avances en materia de descentralización, el sistema tributario siguió siendo administrado por el gobierno central. El único impuesto a cargo de gobiernos subnacionales fue el IPBVA, que sólo representaba el 1% del PIB. Por otra parte, los municipios no podían modificar las tasas o la base impositiva de este gravamen. En este contexto, los ingresos tributarios llegaron a los gobiernos subnacionales a través de un sistema de asignaciones por fórmula.

Desde la perspectiva de la economía política, las leyes de Participación Popular y de Descentralización Administrativa fueron pilares de la segunda generación de reformas. La Participación Popular fue concebida como una reforma para devolver el poder a los gobiernos municipales y para crear mecanismos de participación ciudadana. Permitió la creación de cerca de 200 nuevos municipios rurales y la transferencia de cerca del 40% de la inversión pública a los gobiernos locales. Por su parte, la descentralización administrativa surgió como una reforma complementaria para la desconcentración del Poder Ejecutivo para la provisión de servicios y bienes públicos en los nueve departamentos y la articulación de las relaciones fiscales y administrativas entre los niveles central y regional.

Una característica de la Participación Popular fue la presencia de nuevos beneficiarios, quienes defendieron esa reforma y garantizaron su permanencia más allá de una gestión de gobierno. Entre ellos se cuentan los nuevos concejales rurales y el elevado número de organizaciones territoriales ya existentes que adquirieron personería jurídica y ganaron nuevos derechos de participación en el ámbito político local. La descentralización del Estado contribuyó a establecer una presencia legal y burocrática antes inexistente en gran parte del país. Más allá de su impacto administrativo y fiscal, estas reformas jugaron un importante rol político que marcó el inicio de nuevas modalidades de relacionamiento entre el Estado y la sociedad civil.

2.5. Principales resultados económicos y fiscales (1994-1997)

En el período de referencia, la economía evidenció un crecimiento estable de alrededor del 4,7% promedio anual, que se explica por el comportamiento del sector agropecuario, en el que se destaca el crecimiento de la agricultura comercial, los hidrocarburos, la

manufactura, el transporte y el comercio. Esta evolución permitió que el PIB per cápita tenga un crecimiento promedio anual del 2,2%.

El crecimiento aludido además se explica por el aumento del coeficiente de inversión, que del 14,4% del PIB en 1994 pasó al 19,6% en 1997 por la mayor presencia de la inversión privada de la cual la extranjera fue la más importante como resultado del proceso de capitalización y privatización de las principales empresas públicas. Este proceso condujo a un significativo aumento de las importaciones de bienes y servicios que no fueron compensadas con los recursos provenientes de las exportaciones, las cuales, pese al deterioro de los términos de intercambio, acusaron un continuo crecimiento. Esta situación determinó que el déficit en cuenta corriente de la Balanza de Pagos se acreciente hasta representar, en 1997, el 7% del PIB. La inflación promedio se situó en casi el 9% y estuvo por debajo de este valor en casi todos los años a excepción de 1995 cuando alcanzó una cifra de dos dígitos.

El comportamiento de la economía se reflejó en una tasa de desempleo urbano menor que en la gestión anterior, en promedio se situó en el 3,7% con una leve tendencia a incrementarse al finalizar el período. Las primeras mediciones de la pobreza y de la distribución del ingreso indican que a pesar del crecimiento económico y las reformas implementadas la pobreza era elevada y que aumentó la concentración del ingreso (Tabla 7).

La política fiscal durante esos años se orientó principalmente a reducir el déficit fiscal con el propósito de apoyar la estabilidad económica y reducir los desequilibrios macroeconómicos que se habían acentuado al finalizar la gestión del gobierno anterior. Como resultado, el déficit fiscal se redujo en promedio al 2,5% del PIB, observándose en los tres primeros años una tendencia decreciente, la cual se revirtió al finalizar la gestión como resultado de las reformas implementadas, en particular la reforma de pensiones. El déficit, a diferencia de la gestión anterior, fue financiado en su totalidad con endeudamiento externo que, además, permitió el pago del crédito interno. El ahorro público fue positivo y se situó en promedio en el 3,1% del PIB, pero no fue suficiente para cubrir los gastos de capital. Entre 1995 y 1996 se observó un leve superávit primario a

Tabla 7
Principales indicadores macroeconómicos

Indicador	1994	1995	1996	1997	Promedio
PIB Millones Bs corrientes (1990)	18.034	18.877	19.701	20.677	19.322
PIB Millones dólares corrientes	5.970	6.702	7.390	7.918	6.995
Crecimiento del PIB (%)	4,67	4,68	4,36	4,95	4,67
PIB per cápita en dólares	817	896	965	1.009	921
PIB per cápita en Bs constantes	2.466	2.523	2.571	2.635	2.549
Crecimiento PIB per cápita (%)	2,29	2,30	1,91	2,48	2,24
Inversión como % del PIB	14,37	15,24	16,24	19,63	16,37
Inversión privada como % del PIB	5,87	7,24	8,94	13,73	8,95
Inversión pública como % del PIB	8,50	8,00	7,30	5,90	7,43
Ind. términos de intercambio (1990=100)	68,9	69,0	67,5	67,5	68,2
Inflación	8,52	12,58	7,95	6,73	8,95
Saldo cuenta corriente como % del PIB	(1,2)	(4,5)	(4,9)	(7,0)	(4,4)
Exportaciones FOB en millones de $us	985,1	1.041,5	1.132,0	1.166,5	1.081,3
Importaciones CIF en millones de $us	(1.147,0)	(1.385,4)	(1.536,3)	(1.850,8)	(1.479,9)
Población miles	7.312	7.482	7.662	7.847	7.575
Tasa desempleo urbano	3,1	3,6	3,8	4,4	3,7
Incidencia de pobreza (%)	ND	ND	64,79	63,59	64,19
GINI	ND	ND	0,61	0,63	0,62

Fuente: UDAPE, CEPAL y INE.

consecuencia de una disminución en términos reales de los intereses por concepto de la deuda externa; sin embargo, al concluir la gestión éste nuevamente se tornó negativo. Los intereses por el crédito externo representaron en promedio casi el 2% del producto.

El gasto público como proporción del PIB mostró una tendencia decreciente en los tres primeros años del período, que se revirtió al concluir la gestión por el aumento de las transferencias, que del 3,2% del PIB en 1994 llegaron a casi el 5% en 1997. Esto significó que este tipo de gastos llegó a representar el 14,6% de los egresos totales. Con relación a los gastos corrientes, el componente de servicios personales que representaba el 43% de estos gastos, se redujo paulatinamente como proporción del PIB, aunque con un leve incremento hacia fines de la gestión; en promedio, este tipo de egreso representó el 11,1% del producto. Por su parte, la compra de bienes y servicios tuvo un comportamiento similar a los servicios personales, representando en promedio el 6,6% del PIB.

Los gastos de capital como proporción del PIB mostraron una clara tendencia decreciente; en 1997 representaban un 20% menos que al inicio del período. Esto determinó que su participación en los egresos totales pase de un 24,6% en 1994 a un 21,5% en 1997; este comportamiento se explica por la desaparición de las empresas públicas y, por consiguiente, de la inversión productiva en estas unidades económicas. A diferencia del gobierno de Paz Zamora, en este período no se observó un incremento en las partidas que potencialmente promueven la captación de votantes en los umbrales de una nueva elección. Sin embargo, se utilizaron otros mecanismos, como el Bonosol, cuyo financiamiento provenía de una parte de las utilidades de las empresas capitalizadas y la Participación Popular que reasignó recursos a los ámbitos municipales y departamentales (Tabla 8).

La inversión pública, en términos reales, sólo creció en 1,7% en todo el período y observó cambios significativos en su orientación, consistentes con la visión liberal para la que el Estado sólo debe proveer servicios sociales e infraestructura productiva. En este marco, las asignaciones para la inversión productiva sufrieron una importante reducción: en 1994 se destinó a este sector $us 125 millones, en cambio en 1997 sólo fueron $us 60 millones. Esta situación

Tabla 8
Operaciones consolidadas del Sector Público no Financiero

Detalle	En % del PIB					Estructura porcentual				
	1994	1995	1996	1997	Promedio	1994	1995	1996	1997	Promedio
Ingresos Totales	**33,47**	**32,40**	**30,45**	**30,46**	**31,69**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**
Ingresos Corrientes	**30,75**	**30,00**	**27,72**	**28,04**	**29,13**	**91,90**	**92,58**	**91,05**	**92,05**	**91,89**
Ingresos Tributarios	**10,37**	**11,19**	**11,55**	**12,87**	**11,50**	**30,99**	**34,54**	**37,92**	**42,26**	**36,43**
Renta Interna	9,03	9,86	10,26	11,33	10,12	26,98	30,45	33,71	37,20	32,08
Renta Aduanera	1,34	1,28	1,21	1,40	1,31	4,01	3,94	3,99	4,61	4,14
Regalías Mineras	0,00	0,05	0,07	0,14	0,06	0,00	0,16	0,22	0,46	0,21
Impuestos s/Hidrocarburos	0,00	0,00	0,13	2,94	0,77	0,00	0,00	0,42	9,64	2,51
Venta de Hidrocarburos	9,23	8,82	8,89	5,63	8,14	27,57	27,22	29,20	18,49	25,62
Venta de otras Empresas	6,27	5,29	2,44	1,76	3,94	18,74	16,33	8,02	5,77	12,21
Transferencias Corrientes	1,20	1,24	1,29	0,72	1,11	3,59	3,82	4,25	2,38	3,51
Otros Ingresos Corrientes	3,68	3,46	3,42	4,11	3,67	11,01	10,67	11,24	13,50	11,60

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Detalle	En % del PIB					Estructura porcentual				
	1994	1995	1996	1997	Promedio	1994	1995	1996	1997	Promedio
Ingresos de Capital	**2,71**	**2,40**	**2,73**	**2,42**	**2,57**	**8,10**	**7,42**	**8,95**	**7,95**	**8,11**
Egresos Totales	**36,45**	**34,21**	**32,36**	**33,74**	**34,19**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**
Egresos Corrientes	**27,48**	**26,00**	**24,20**	**26,49**	**26,04**	**75,40**	**76,00**	**74,80**	**78,52**	**76,18**
Servicios Personales	12,13	11,07	10,65	10,75	11,15	33,29	32,35	32,93	31,88	32,61
Bienes y Servicios	6,81	6,79	5,63	6,96	6,55	18,67	19,85	17,41	20,64	19,14
Intereses Deuda Externa	2,22	2,40	1,75	1,46	1,96	6,10	7,02	5,40	4,31	5,71
Intereses Deuda Interna	0,20	0,27	0,48	0,13	0,27	0,54	0,79	1,47	0,39	0,80
Transferencias Corrientes	3,15	3,09	3,45	4,92	3,65	8,65	9,03	10,66	14,59	10,73
Rentistas (Pensiones)	1,47	1,32	2,11	3,23	2,03	4,03	3,84	6,52	9,57	5,99
Otros Egresos Corrientes	2,88	2,58	2,37	2,27	2,53	7,91	7,54	7,34	6,74	7,38
Gastos No Identificados	0,09	-0,20	-0,13	-0,01	-0,06	0,25	-0,59	-0,40	-0,04	-0,19
Egresos de Capital	**8,97**	**8,21**	**8,15**	**7,25**	**8,14**	**24,60**	**24,00**	**25,20**	**21,48**	**23,82**
Sup (Def) Corriente	**3,27**	**4,00**	**3,52**	**1,55**	**3,08**	**9,77**	**12,34**	**11,56**	**5,08**	**9,69**
Sup (Def) Global	**-2,99**	**-1,81**	**-1,91**	**-3,28**	**-2,50**	**-8,92**	**-5,58**	**-6,27**	**-10,76**	**-7,88**
Financiamiento	**2,99**	**1,81**	**1,91**	**3,28**	**2,50**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**
Crédito Externo Neto	**3,67**	**3,60**	**2,51**	**2,74**	**3,13**	**122,80**	**199,24**	**131,39**	**83,61**	**134,26**
Crédito Interno Neto	-0,68	-1,79	-0,60	0,54	-0,63	-22,80	-99,24	-31,39	16,39	-34,26
Sup (Def) Primario	**-0,57**	**0,86**	**0,32**	**-1,69**	**-0,27**	**-1,69**	**2,67**	**1,03**	**-5,54**	**-0,88**

Fuente: Elaborado en base a información del MEF.

se tradujo en una menor participación de este sector en el total de la inversión, que llegó a representar el 11,1% al finalizar la gestión. Aunque en menor magnitud también disminuyeron las inversiones en infraestructura, de una asignación de $us 234 millones en 1994 ésta se redujo a $us 198 millones, lo que en términos reales representó una caída del 20%; se afectaron principalmente las inversiones en energía y comunicaciones. Este comportamiento, como ya se mencionó, estuvo relacionado al proceso de privatización tanto de las empresas públicas de explotación de recursos naturales como de las de servicios públicos. La evaluación de este proceso, que no corresponde a los alcances del presente trabajo, es contradictoria; sin embargo, se ha constatado que en algunos casos la privatización no fue un buen negocio para el país.

Las inversiones en el sector social, por su parte, mostraron un importante incremento, del 25,1% de la inversión total en 1994 pasaron al 45% en 1997. Las mayores asignaciones se orientaron a las áreas de saneamiento básico que en el período duplicaron su participación en la inversión total, representando hacia 1997 el 14,6%; de manera similar, la educación, en el marco de la reforma educativa, incrementó su participación en más de cuatro veces situándose al finalizar el período, en el 14% de la inversión pública. Cabe mencionar que el comportamiento de la inversión social estuvo fuertemente influenciada por los organismos internacionales que, además de financiarla a través de créditos concesionales y donaciones, estaban altamente comprometidos con las reformas. Por esta razón, condicionaron los recursos, por un lado, a la implementación de reformas sociales diseñadas en sus propias oficinas y, por otro, al cumplimiento de otras reformas que no necesariamente estaban relacionadas con los programas que financiaban.

También se observaron cambios en la inversión pública por nivel de gobierno, con un aumento importante de la ejecución de la inversión pública departamental y municipal. Antes de la Participación Popular y la descentralización administrativa, llegaba a niveles del 20%, pero a partir de 1996 superó el 50% de la inversión pública total. Gran parte de la responsabilidad del gasto social estuvo a cargo de las prefecturas y los gobiernos municipales. Si bien la ejecución de la inversión pública a nivel descentralizado tuvo un impacto en

una mejor asignación, la transferencia automática de recursos a las regiones redujo la flexibilidad en la ejecución del presupuesto del sector público a nivel central.

La efectividad de las asignaciones de la inversión pública, como en la gestión de Paz Zamora, estuvo permanentemente cuestionada por la mediación política y por intereses económicos que se manifestaban principalmente en los escenarios del Poder Ejecutivo y el Congreso. Esto determinó, por un lado, que los programas de inversión tengan costos muy elevados y, por otro, que las denominadas reformas sociales acusen un bajo nivel de cumplimiento. El resultado fue su bajo impacto en la reducción de la pobreza y la distribución del ingreso (Tabla 9).

Los ingresos del SPNF en promedio representaron el 31,7% del PIB, de los que el 91,9% fueron ingresos corrientes y el restante 8,1% capital. Los egresos corrientes mostraron una tendencia decreciente como proporción del producto, a excepción del último año de la gestión. Este comportamiento se explica por la importante caída de los ingresos provenientes por la venta de bienes y servicios de las empresas públicas, que del 15,5% del PIB en 1994 llegaron a sólo el 7,4% en 1997, lo que quiere decir que su aporte a los ingresos totales se redujo del 46,3 al 24,3% en los años de referencia. Una tendencia similar, aunque no tan acentuada, a excepción de 1996, se presentó en los ingresos de capital, los que en promedio representaron el 2,6% del PIB. El proceso de capitalización no significó mayores ingresos para la hacienda pública, a diferencia de la plena privatización. Los beneficios de ambas opciones fueron tema de un amplio debate entre la oposición y el gobierno.

Las reducciones fueron en parte compensadas por los ingresos tributarios que, en el marco de los cambios institucionales y el comportamiento de la economía, permitieron un aumento de las recaudaciones: a inicios de la gestión aportaban el 31% a los ingresos totales del SPNF, a la conclusión del período pasaron a representar el 42,3%. Las recaudaciones a cargo del Servicio de Impuesto Nacionales y la Aduana Nacional fueron, en promedio, el 13,1% del producto. En comparación con la gestión anterior, fueron mayores en más de tres puntos porcentuales del PIB. El aumento en los ingresos tributarios

Tabla 9
Inversión pública por sector económico

Sector	En Millones de $us					Estructura porcentual				
	1994	1995	1996	1997	Promedio	1994	1995	1996	1997	Promedio
Total Inversión Pública	**513,3**	**519,7**	**588,7**	**548,3**	**542,5**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,0**
Productivo	**125,2**	**81,5**	**78,4**	**60,7**	**86,5**	**24,39**	**15,68**	**13,32**	**11,07**	**16,1**
Hidrocarburos	102,4	57,4	53,3	27,1	60,1	19,95	11,04	9,05	4,94	11,2
Minería	5,8	6,3	5,2	3,6	5,2	1,13	1,21	0,88	0,66	1,0
Industria y Turismo	0,7	0,5	0,5	5,6	1,8	0,14	0,10	0,08	1,02	0,3
Agropecuario	16,3	17,3	19,5	24,4	19,4	3,18	3,33	3,31	4,45	3,6
Infraestructura	**234,5**	**219,8**	**231,8**	**197,7**	**221,0**	**45,68**	**42,29**	**39,37**	**36,06**	**40,9**
Transportes	190,3	161,3	193,4	171,7	179,2	37,07	31,04	32,85	31,31	33,1
Energía	32,9	45,1	30,4	18,6	31,8	6,41	8,68	5,16	3,39	5,9
Comunicaciones	6,7	5,4	0,3	0,1	3,1	1,31	1,04	0,05	0,02	0,6
Recursos Hídricos	4,6	8	7,7	7,3	6,9	0,90	1,54	1,31	1,33	1,3
Sociales	**129,1**	**183,8**	**239,4**	**246,8**	**199,8**	**25,15**	**35,37**	**40,67**	**45,01**	**36,5**
Salud	23,9	26	31,3	32,8	28,5	4,66	5,00	5,32	5,98	5,2
Educación y Cultura	15,4	36,8	63,5	76,4	48,0	3,00	7,08	10,79	13,93	8,7
Saneamiento Básico	35,8	45,6	84,1	79,8	61,3	6,97	8,77	14,29	14,55	11,1
Urbanismo y Vivienda	54	75,4	60,5	57,8	61,9	10,52	14,51	10,28	10,54	11,5
Multisectorial	**24,4**	**34,5**	**39,1**	**43,1**	**35,3**	**4,75**	**6,64**	**6,64**	**7,86**	**6,5**

Fuente: Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE).

se originó en el incremento de las recaudaciones por concepto del IVA que en promedio representaron el 4,8% del PIB y aportaron con el 36,9% al total de las recaudaciones tributarias; cabe mencionar que los ingresos por el IVA a las importaciones fueron mayores a los captados por el IVA que grava al consumo interno, lo que se explica por el aumento de las importaciones reportadas en este período.

El impuesto a las transacciones fue la segunda fuente de ingreso tributario, aportó en promedio el 12,5% de las recaudaciones totales; su comportamiento como proporción del PIB, sin embargo, fue irregular, con alzas entre los años 1995 y 1996 y una reducción hacia 1992. Los impuestos al consumo específico (mercado interno e importaciones), que en promedio representaron el 0,9% del producto, tuvieron un comportamiento disímil, mientras el que gravaba a las importaciones acusó un permanente aumento el del mercado interno fue irregular en su aporte a las recaudaciones.

El impuesto a las utilidades empresariales, que sustituyó al de la renta presunta de empresas a partir de 1995, acusó un permanente aumento hasta situarse en el 1,5% del PIB en 1997. Por su parte, el IVA y el IT aplicados a los hidrocarburos fueron perdiendo significación en su aporte as las recaudaciones totales, al final de la gestión representaban el 7,4%. Los otros impuestos e ingresos mostraron una continua reducción, en 1994 representaban en 1,8% del PIB, hacia 1997 eran sólo un tercio de este porcentaje. Esta situación se explica en parte por la transferencia de la recaudación de algunos de estos impuestos a la competencia municipal en el marco de la Ley de Participación Popular y la descentralización administrativa. Las recaudaciones en valores fiscales, por su parte, mostraron fluctuaciones: en promedio representaron el 1,2% del producto.

Los ingresos captados por los aranceles a las importaciones a cargo de la Aduana Nacional, que en promedio significaron el 10,6% del total de las recaudaciones, evidenciaron durante los tres primeros años del período un continuo descenso para incrementarse en 1997 al 1,5% del PIB. Este comportamiento llama la atención ya que en el período se evidenció un permanente aumento de las importaciones que se tradujo en mayores recaudaciones por concepto del IVA y el ICE a las importaciones, pero no en los ingresos arancelarios. Esta

situación respondió a la liberación impositiva a los bienes de capital y a algunos insumos productivos y al incremento del contrabando. A pesar de los avances de la reforma tributaria en el incremento de los ingresos impositivos, para 1996 se estimaba una evasión de entre el 40 y el 50% en los principales impuestos. El Banco Mundial (1999), por ejemplo, estimaba que la evasión del IVA alcanzaba alrededor del 40% (Tabla 10).

Del comportamiento referido en los párrafos anteriores se puede apreciar que si bien se observó un aumento en la presión tributaria por concepto de impuestos internos y aranceles, éste no fue suficiente para compensar la reducción de los ingresos por concepto de venta de bienes y servicios originada por el proceso de capitalización. Esto generó una mayor restricción para cubrir el gasto público presionado por las reformas en curso, como la de pensiones. Este escenario obligó a reducir el gasto en partidas asignadas a los servicios personales y principalmente los gastos de capital. Estas políticas, en parte, se relajaron al finalizar el período de gobierno por influencia de las condiciones políticas.

La reducción del tamaño del Estado para cumplir sólo funciones regulatorias y subsidiarias al sector privado fue un propósito cumplido a medias. La capitalización y la conformación de sistemas regulatorios se orientaron en esta perspectiva; sin embargo, las otras reformas, como la Participación Popular y las reformas de pensiones y de la educación, entre otras, obligaron a una presencia estatal medida por el gasto público, que representó más del 30% del PIB y en condiciones menos favorables para mantener la sostenibilidad de las finanzas públicas.

En adición, las prácticas clientelares y la mediación política continuaron favoreciendo a grupos corporativos identificados con ciertos espacios regionales en detrimento de otros. En este contexto, no se podía esperar que el gasto público fuese relevante para alentar el desarrollo. Si bien algunos indicadores sociales mostraron avances, esto no implicó que los niveles de pobreza acusen importantes reducciones, aun en un marco descentralizado que recién empezaba a implementarse con resultados no satisfactorios en términos de impacto en el desarrollo.

Tabla 10
Recaudación renta interna y aduanera por tipo de impuestos

Detalle	Abrev.	En % del PIB					Estructura porcentual				
		1994	1995	1996	1997	Promedio	1994	1995	1996	1997	Promedio
Total Recaudaciones		**12,72**	**13,15**	**12,96**	**13,64**	**13,12**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**
Total Recaudaciones SIN		**11,28**	**11,75**	**11,69**	**12,17**	**11,72**	**88,72**	**89,37**	**90,20**	**89,18**	**89,37**
Valor Agregado (Mercado Interno)	(IVA)	2,13	1,83	2,18	2,10	2,06	16,74	13,94	16,85	15,42	15,74
Valor Agregado (Importaciones)	(IVA)	2,53	2,64	2,74	3,21	2,78	19,92	20,11	21,13	23,56	21,18
Consumo Específico (Mercado Interno)	(ICE)	0,45	0,59	0,52	0,41	0,49	3,51	4,49	3,98	3,02	3,75
Consumo Específico (Importaciones)	(ICE)	0,28	0,29	0,37	0,49	0,36	2,17	2,18	2,86	3,61	2,71
Impuesto a las Utilidades de las Empresas	(IUE)	0,00	0,11	1,24	1,53	0,72	0,00	0,83	9,56	11,22	5,40
Transacciones	(IT)	1,47	1,84	1,77	1,48	1,64	11,57	14,02	13,61	10,87	12,52
Imp. Especial Hidroc. y Derivados (d)	(IEHD)	0,00	0,03	0,13	0,09	0,06	0,00	0,23	0,97	0,68	0,47
Otros Impuestos e Ingresos		1,78	1,94	0,74	0,58	1,26	13,97	14,73	5,74	4,26	9,68
IVA-IT YPFB	IVA-IT	1,26	1,13	1,17	1,01	1,14	9,95	8,60	9,00	7,39	8,73
Valores Fiscales		1,39	1,35	0,84	1,25	1,21	10,90	10,24	6,48	9,15	9,19
Gravamen Arancelario	**GAC**	**1,43**	**1,40**	**1,27**	**1,48**	**1,39**	**11,28**	**10,63**	**9,80**	**10,82**	**10,63**

Fuente: Elaborado en base a información del MEF.

2.6. Balance del período (1990-1997)

Durante estos años, Bolivia vivió un período de relativa estabilidad económica y de continuidad de las políticas de estabilización que fueron complementadas con un conjunto de reformas económicas de corte liberal. Las reformas se viabilizaron tanto por el apoyo del Congreso, donde los partidos en función de gobierno tenían la mayoría, como por el apoyo de una parte del sector empresarial, los organismos de financiamiento internacional y la comunidad de donantes. La democracia pactada había permitido la alternancia política, que se constituyó en el apoyo para garantizar la sostenibilidad de las reformas orientadas al mercado.

Políticamente, el sistema de coalición resultó eficaz para mantener la estabilidad económica, y la democracia representativa para el apoyo a las reformas de primera y segunda generación. Los sectores que se opusieron a las reformas, como los sindicatos, los movimientos sociales y los partidos de izquierda, estaban políticamente debilitados por el fracaso del gobierno de la UDP, el predominio del Consenso de Washington y la incapacidad de elaborar una respuesta alternativa al modelo dominante. Sin embargo, este proceso se estancó y fue cuestionado en las diferentes administraciones que gobernaron a partir de 1998.

Durante toda la década de los 90, el déficit fiscal, con distintas intensidades, fue uno de los rasgos que caracterizó a las finanzas públicas. Esto se explica por diversos factores, entre los que se destacan los siguientes: el comportamiento del crecimiento económico que afectó las recaudaciones, las reformas estructurales que impactaron en forma negativa en el gasto público, principalmente la reforma de pensiones; la inflexibilidad de gasto público y las presiones políticas y sociales para incrementarlo; el hecho de que los alivios de la deuda obtenidos a través de la iniciativa de Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC por su sigla en inglés) no tuvieron un impacto favorable en las finanzas públicas y la existencia de un clima social y político adverso. El déficit incrementó el endeudamiento público tanto externo como interno y se tradujo en un alza del servicio de la deuda, contribuyendo así a elevar el desequilibrio fiscal.

La política fiscal, antes de las reformas de pensiones y educativa, se orientó al equilibrio de los ingresos y egresos con la finalidad de reducir el déficit fiscal para evitar presiones inflacionarias. Asimismo, se orientó al establecimiento de una estructura tributaria basada en una menor cantidad de impuestos pero con una base mayor de contribuyentes. Sin embargo, las reformas estructurales incrementaron el déficit del sector público. Sin la reforma de pensiones, cuyo costo fue estimado en 4% del PIB, el sector fiscal se habría encontrado casi en equilibrio.

El déficit fiscal de estos años no trajo consecuencia para la inflación debido a que se contó con un importante financiamiento externo, que también fue fundamental para garantizar mayores niveles de inversión pública respecto a la década anterior. Asimismo, debe mencionarse que la política fiscal estuvo asociada al comportamiento del ciclo económico, fue expansiva en los períodos altos del ciclo y se contrajo en los años de caída, contribuyendo así a la profundización del ciclo. Los choques externos tuvieron también un efecto sobre las variables fiscales a través del tipo de cambio y el precio interno y externo de los hidrocarburos.

Si bien se hicieron esfuerzos para fortalecer el desempeño del Servicio de Impuestos Internos que permitieron un aumento en las recaudaciones tributarias, según la opinión de los organismos internacionales (Banco Mundial, 1998) la corrupción constituyó un grave problema para la administración tributaria. Por su parte, los ingresos aduaneros permanecieron prácticamente constantes (alrededor del 1% del PIB), situación que se explica tanto por el régimen de exenciones como por las amplias fronteras con los países limítrofes y la escasa capacidad de supervisión del organismo aduanero, lo que a su vez determinó un incremento extraordinario del contrabando. De hecho, se estima que Bolivia perdió cerca de $us 109 millones por año en ingresos (Banco Mundial, 1998).

En cuanto a la gestión de los organismos públicos, uno de los principales problemas fue la elevada politización, con graves consecuencias para las capacidades institucionales de la burocracia estatal para proporcionar servicios públicos de calidad. Según una encuesta realizada en 1998 con auspicio del Banco Mundial, la Aduana estaba

muy politizada y tenía una elevada propensión a la corrupción. En la percepción de los funcionarios, la Aduana tenía los mayores niveles de corrupción y era al mismo tiempo la que menores posibilidades de hacer carrera ofrecía. Con relación al Servicio de Impuestos, se calculaba que el 75% de las contrataciones se efectuaba por razones políticas.

Otro problema fue la elevada incidencia de la inseguridad laboral. Según la encuesta mencionada, sólo el 33% de los empleados públicos permanecía en 1997 en el mismo organismo donde trabajaban en 1995. Desde 1997, año de cambio de gobierno, se calculaba que alrededor de un tercio de los empleados públicos dejaron el sector y sólo el 52% permanecía en el mismo organismo. Sólo 9% de los empleados públicos consideraba que seguiría trabajando en el mismo organismo dentro de cinco años.

En este contexto, si bien se incorporaron nuevas reglas tanto para la gestión de las recaudaciones como para el gasto público y el financiamiento del déficit fiscal, su cumplimiento no fue satisfactorio. Esto se debió al entramado de una institucionalidad informal que no siempre compatibilizaba sus intereses con las reglas formales, lo cual daba lugar a fuertes relaciones clientelares asociadas a un alto nivel de politización en la administración pública que establecían procedimientos que se distanciaban de las prescripciones formales, originando así resultados alejados de los diseños originales de la política fiscal.

3. El agotamiento y crisis de la democracia pactada y de las reformas estructurales (1998-2005)

3.1. El período de la Megacoalición: Hugo Banzer y Jorge Quiroga (1997-2002)

Para las elecciones de 1997 se tejieron dos tramas discursivas: los partidos políticos de oposición (ADN, MIR y Conciencia de Patria, Condepa) articularon sus propuestas sobre la base de la revisión y la rectificación e inclusive la posibilidad de la anulación de los contratos de capitalización y sobre la imperiosa necesidad de mejorar las medidas compensatorias de la Participación Popular y el Bonosol.

Sin embargo, en los hechos, no se observaron cambios drásticos en las políticas vigentes, menos aún en la orientación de la política económica. Por su parte, los partidos oficialistas (el MNR y el Movimiento Bolivia Libre, MBL) propusieron al electorado garantizar la continuidad de las reformas gubernamentales y la duplicación de su rendimiento mejorando las leyes promulgadas.

En las elecciones ADN y sus partidos aliados obtuvieron el 27,4% de la representación en el Congreso; el MIR llegó al 19,1%, UCS al 14,64% y Condepa al 14%. La unión de todas estas organizaciones produjo por primera vez en la historia de la democracia pactada una coalición de gobierno con una mayoría de 118 parlamentarios, más de dos tercios. La alianza fue denominada Megacoalición.

Durante los primeros meses de gobierno de la Megacoalición se observó una disputa exacerbada por cuotas de poder, la radical carencia de objetivos políticos y la falta de un programa de gobierno. En el foco de la disputa estaban los ministerios, viceministerios, prefecturas, comisiones legislativas y embajadas; espacios que se disputaban los partidos de gobierno. En este contexto, ADN dispuso del 54% de los cargos, mientras que el restante 46% fue distribuido entre los principales aliados de la Megacoalición (Tabla 11).

Por otra parte, la administración de Banzer se enfrentó a numerosos problemas políticos y conflictos sociales como resultado de una variedad de demandas sectoriales. El programa de erradicación de los cultivos de coca en la región del Chapare generó violentas protestas, con bloqueos de carreteras, huelgas y paros. En 2003 se produjo la denominada Guerra del Agua que concluyó con la anulación del contrato de concesión para la provisión de agua potable en Cochabamba y dos largos bloqueos campesinos a las ciudades principales fueron saldados con promesas de mayor atención a las reivindicaciones campesinas.

Ante las continuas críticas por la falta de un plan de gobierno, Banzer convocó a un Diálogo Nacional, que se constituyó en la respuesta a la ausencia programática de la alianza para orientar las acciones del gobierno. Este evento generó una imagen de participación y de voluntad para resolver los problemas nacionales y las fricciones entre

Tabla 11
Gestión Banzer-Quiroga (1997-2002)

	Participación en el Congreso				Gabinetes ministeriales. Representación de grupos de interés	
	Partido	Nº	%		Grupos de interés	Participación
Partidos de de gobierno	ADN	44	28,0			
	MIR	31	19,7		Empresariales	25,0%
	UCS	23	14,6		Políticos	43,4%
	CONDEPA	20	12,7		Tecnócratas	3,9%
Total coalición gobierno		**118**	**75,2**		Sindicatos y movimientos sociales	1,3%
Partidos de oposición	MNR	31	19,8		Otros	26,3%
	IU	4	2,5		**Total**	**100,0%**
	MBL	4	2,5			
Total oposición		**39**	**24,8**			

Fuente: Elaboración propia.

los componentes de la Megacoalición. Además, el Diálogo Nacional se convirtió en un factor de posible concertación entre el Estado y la sociedad civil para la búsqueda de políticas públicas de beneficio colectivo. El Diálogo convocó a sectores representativos de la sociedad civil y política: sindicatos, organizaciones no gubernamentales, universidades públicas y privadas, comités cívicos, Fuerzas Armadas, Iglesia Católica e intelectuales. Se convocó también a los partidos políticos de gobierno y de oposición y a los tres poderes del Estado. Este evento contó con el apoyo y financiamiento de la cooperación internacional.

El principal propósito del Diálogo fue fijar las políticas de la agenda del gobierno. A tal efecto se constituyeron cuatro mesas en torno a las siguientes temáticas: oportunidad, dignidad, institucionalidad y equidad. Los resultados sistematizados se incorporaron en los denominados cuatro pilares que sustentarían la política pública del gobierno. Sin embargo, la generalidad y la falta de definición de instrumentos para la operativización de estas propuestas determinaron un reducido avance, quedando como un conjunto de buenas intenciones.

En el ámbito de las finanzas públicas, en este período se destaca la institucionalización del Servicio de Impuestos Internos y de la Aduana Nacional de Bolivia. Ante la ineficiencia, corrupción y falta de transparencia del antiguo Servicio de Impuestos Internos, se creó el Servicio de Impuestos Nacionales con un nuevo marco legal que permitió la selección y contratación competitiva de sus recursos humanos, la modernización de sus sistemas de información y la incorporación de facilidades para los contribuyentes. Como consecuencia de estas medidas, la recaudación de impuestos y el servicio tributario acusaron evidentes mejoras.

La Aduana Nacional era considerada una de las instituciones públicas menos eficiente debido a la obsolescencia de la Ley de Aduanas entonces vigente, la existencia de un grupo importante de funcionarios no asalariados (*ad honorem*), la falta de procedimientos y sistemas adecuados y, sobre todo, por los bajos resultados en la lucha contra el contrabando. La reforma de la Aduana, a partir de la aprobación de una nueva ley, permitió la incorporación de funcionarios

bajo el Estatuto del Funcionario Público, la creación de una carrera administrativa y de un sistema de evaluación del desempeño (más de 800 funcionarios fueron incorporados al servicio civil); la creación de una oficina de ética para controlar la corrupción; la mejora en la gestión de la información gracias a la creación del denominado Sistema Aduanero Automatizado y el uso adecuado de la tecnología de la información para la facilitación del procesamiento de operaciones por los usuarios.

También debe mencionarse que a partir de 1999 se llevó a cabo un nuevo programa de servicio civil, que tomó en cuenta la necesidad de redimensionar el Estado, principalmente en la administración central y en las prefecturas. La intención del programa era la profesionalización de la burocracia estatal mediante consideraciones de orden meritocrático y la contratación de funcionarios sobre la base de competencias abiertas, la posibilidad de realizar la carrera administrativa y, fundamentalmente, evitar la influencia de los partidos políticos en función de gobierno en la designación de los funcionarios públicos. Los avances de este programa fueron parciales y de corta duración, el sistema clientelar y el cuoteo se mantuvieron en buena parte de las entidades públicas.

En el marco de un elevado conflicto político, el país comenzó a experimentar los efectos de la crisis económica internacional, que cuestionó el crecimiento económico con fuertes efectos en el empleo y los ingresos familiares. En este contexto, debido a la renuncia por enfermedad del presidente Banzer, en agosto de 2001 asumió la Presidencia Jorge Quiroga, hasta entonces Vicepresidente Constitucional. Se hizo cargo del gobierno con el reto de implementar la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP) y preparar al país para las elecciones nacionales de junio de 2002.

3.2. Principales resultados económico fiscales del período (1998-2001)

Entre 1998 y 2001 se evidenció una significativa desaceleración del crecimiento económico. Después de haber alcanzado en 1998 un 5% de crecimiento, el entorno macroeconómico se deterioró sensiblemente entre 1999 y 2001 registrándose en estos tres años apenas

un crecimiento anual promedio de 1,5%, lo que a su vez determinó que el PIB per cápita decrezca en promedio anual en 0,8%. Esta desaceleración fue en gran parte el resultado de los shocks externos causados por la denominada crisis rusa en el mercado internacional de capitales, que condujo a una contracción del financiamiento externo privado en Bolivia. Este hecho, junto a la devaluación en Brasil (1999) y en Argentina (2001), se tradujo en una continua caída de los términos de intercambio que afectaron a las exportaciones (con excepción del gas). Asociado a este comportamiento, las importaciones en términos reales acusaron una tendencia decreciente, lo cual determinó que el déficit en cuenta corriente, como proporción del PIB, sea cada vez menor, llegando en 2001 al 3,4%. Los aspectos recesivos de la economía aunados al control de las variables monetarias determinaron una baja inflación, que en promedio anual fue del 3%.

En este contexto, se observó un aumento persistente de la tasa de desempleo urbano: 7,3% en promedio, superior en casi cuatro puntos porcentuales respecto a la gestión de Sánchez de Lozada. Una tendencia similar se observó en los indicadores de pobreza que mostraron que en promedio el 64,3% de la población vivía en estas condiciones y que había una mayor concentración del ingreso.

Cabe mencionar que a pesar de este contexto recesivo, la inversión no observó caídas importantes durante los tres primeros años del período, debido al cumplimiento de los compromisos adquiridos por las empresas transnacionales en el proceso de capitalización y a condiciones favorables para la inversión en explotación de recursos naturales. Entre 1998 y 2000, el coeficiente de inversión en promedio anual fue del 20% del PIB, del cual la inversión privada representaba casi el 75%. Esta situación comenzó a revertirse en 2001 cuando se observó una caída de la inversión privada en más de cuatro puntos porcentuales del PIB, lo que determinó que el coeficiente de inversión total represente el 14,3% del producto.

Los efectos recesivos en la economía afectaron los ingresos públicos a la par que las reformas implementadas requerían de asignaciones mayores de gasto que se transformaron en inflexibles a la baja, la reforma de pensiones continuaba con una incidencia en el gasto equivalente al 4% del PIB. En este contexto, el déficit fiscal

tendió a incrementarse, llegando en 2001 al 6,8%, nivel que no se había observado en toda la década anterior. El déficit corriente (ahorro público) en promedio no llegó a representar ni siquiera el 1% del producto, tornándose negativo en 2001. Para el financiamiento de esta brecha fiscal se recurrió tanto al crédito externo como al interno; el primero aportó con el 51,3% del financiamiento total, a diferencia de la gestión anterior cuando todo el déficit fue financiado con recursos externos (Tabla 12).

El gasto total del SPNF como proporción del PIB mostró un crecimiento en todos los años del período, representando en promedio el 36,7% del producto, la participación más alta comparada con las dos gestiones anteriores. Esta situación se explica por el efecto de la reforma de pensiones y otros subsidios al sector privado. Las transferencias corrientes representaron en promedio casi el 6% del PIB, lo cual significó el 10% de los gastos totales. Ante la restricción de los ingresos fiscales se ajustaron los otros tipos de gasto, como los servicios personales en los que se observó una reducción durante el período: del 29,7% de los egresos totales en 1998 pasaron al 26,7% en 2001. Sin embargo, estos porcentajes, comparados con las gestiones anteriores, fueron más elevados, también mostraron esta tendencia los gastos en bienes y servicios que representaron en promedio el 9,2% del PIB y significaron el 25% de los gastos totales.

Por su parte, los intereses tanto de la deuda interna como de la deuda externa no acusaron variaciones significativas como proporción del PIB, representaron en promedio el 1,7%. Los otros tipos de gasto representaron el 2,3% del producto y su participación promedio en los egresos totales fue del 6,4%. Los gastos de capital, por su parte, continuaron con la tendencia decreciente de la década anterior, con un incremento al finalizar el período: los gastos de capital, en promedio, representaron el 7,4% del PIB. La crítica situación de la economía no permitió elevar los gastos hacia el final del período por razones electorales. El mayor déficit se debió a la carga fiscal de las reformas de corte liberal y a las difíciles condiciones de la economía (Tabla 13).

Tabla 12
Principales índices macroeconómicos

Indicador	1998	1999	2000	2001	Promedio
PIB millones Bs corrientes (1990)	21.717	21.809	22.356	22.733	22.154
PIB millones dólares corrientes	8.483	8.274	8.389	8.120	8.317
Crecimiento del PIB (%)	5,03	0,43	2,51	1,68	2,41
PIB per cápita en dólares	1.056	1.005	995	942	1.000
PIB per cápita en Bs constantes	2.702	2.650	2.653	2.638	2.661
Crecimiento PIB per cápita (%)	2,56	-1,94	0,10	-0,57	0,04
Inversión como % del PIB	23,61	18,77	18,14	14,27	18,70
Inversión privada como % del PIB	18,31	13,07	13,04	8,47	13,22
Inversión pública como % del PIB	5,30	5,70	5,10	5,80	5,48
Ind. términos de intercambio (1990=100)	63,7	60,6	62,5	59,9	61,68
Inflación	4,39	3,13	3,41	0,92	2,97
Saldo cuenta corriente como % del PIB	(7,9)	(5,9)	(5,3)	(3,4)	(5,6)
Exportaciones FOB en millones de $us	1.104,0	1.051,1	1.246,1	1.284,8	1.171,5
Importaciones CIF en millones de $us	(1.983,0)	(1.755,1)	(1.829,7)	(1.707,7)	(1.818,9)
Población miles	8.036	8.229	8.428	8.619	8.328
Tasa desempleo urbano	6,1	7,2	7,5	8,5	7,3
Incidencia de pobreza UDAPE	ND	63,47	66,38	63,12	64,3
GINI	ND	0,64	0,69	0,64	0,65

Fuente: UDAPE, CEPAL e INE.

Tabla 13
Operaciones consolidadas del Sector Público no Financiero

Detalle	En % del PIB					Estructura porcentual				
	1998	1999	2000	2001	Promedio	1998	1999	2000	2001	Promedio
Ingresos Totales	**31,30**	**32,61**	**33,70**	**30,48**	**32,02**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**
Ingresos Corrientes	**29,22**	**29,97**	**30,90**	**27,94**	**29,51**	**93,38**	**91,89**	**91,68**	**91,67**	**92,16**
Ingresos Tributarios	**14,14**	**13,27**	**13,54**	**12,81**	**13,44**	**45,19**	**40,69**	**40,18**	**42,02**	**42,02**
Renta Interna	12,51	11,88	12,19	11,68	12,06	39,98	36,42	36,17	38,33	37,72
Renta Aduanera	1,53	1,31	1,26	1,05	1,29	4,88	4,01	3,73	3,44	4,02
Regalías Mineras	0,10	0,09	0,10	0,08	0,09	0,33	0,27	0,28	0,25	0,28
Impuestos s/Hidrocarburos	4,68	4,63	5,10	5,05	4,87	14,97	14,21	15,15	16,58	15,23
Venta de Hidrocarburos	5,02	5,41	7,73	5,55	5,93	16,04	16,59	22,93	18,21	18,44
Venta de Otras Empresas	1,09	1,30	0,56	0,36	0,83	3,48	3,98	1,66	1,18	2,58
Transferencias Corrientes	0,80	0,94	0,84	0,82	0,85	2,54	2,87	2,49	2,70	2,65
Otros Ingresos Corrientes	3,49	4,42	3,13	3,34	3,59	11,15	13,55	9,28	10,97	11,24

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Detalle	En % del PIB					Estructura porcentual				
	1998	1999	2000	2001	Promedio	1998	1999	2000	2001	Promedio
Ingresos de Capital	**2,07**	**2,64**	**2,80**	**2,54**	**2,51**	**6,62**	**8,11**	**8,32**	**8,33**	**7,84**
Egresos Totales	**35,95**	**36,08**	**37,43**	**37,30**	**36,69**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**
Egresos Corrientes	**28,94**	**28,94**	**30,35**	**28,95**	**29,29**	**80,49**	**80,21**	**81,08**	**77,61**	**79,85**
Servicios Personales	10,69	10,37	9,78	9,97	10,20	29,74	28,73	26,13	26,73	27,83
Bienes y Servicios	8,65	8,93	10,70	8,45	9,18	24,05	24,75	28,58	22,66	25,01
Intereses Deuda Externa	1,22	1,15	1,25	1,13	1,19	3,39	3,20	3,34	3,03	3,24
Intereses Deuda Interna	0,20	0,43	0,56	0,98	0,54	0,56	1,18	1,49	2,64	1,47
Transferencias Corrientes	6,08	5,41	5,67	6,24	5,85	16,90	14,98	15,15	16,72	15,94
Rentistas (Pensiones)	3,60	3,74	4,12	4,36	3,96	10,02	10,36	11,02	11,69	10,77
Otros Egresos Corrientes	2,04	2,50	2,32	2,30	2,29	5,68	6,92	6,20	6,17	6,24
Gastos No Identificados	0,06	0,16	0,07	-0,13	0,04	0,17	0,45	0,19	-0,34	0,12
Egresos de Capital	**7,01**	**7,14**	**7,08**	**8,35**	**7,40**	**19,51**	**19,79**	**18,92**	**22,39**	**20,15**
Sup (Def) Corriente	**0,29**	**1,02**	**0,55**	**-1,01**	**0,21**	**0,92**	**3,14**	**1,63**	**-3,30**	**0,60**
Sup (Def) Global	**-4,65**	**-3,47**	**-3,73**	**-6,82**	**-4,67**	**-14,87**	**-10,65**	**-11,06**	**-22,38**	**-14,74**
Financiamiento	**4,65**	**3,47**	**3,73**	**6,82**	**4,67**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**
Crédito Externo Neto	2,73	1,92	1,96	3,01	2,40	58,68	55,24	52,62	44,10	52,66
Crédito Interno Neto	1,92	1,55	1,77	3,81	2,26	41,32	44,76	47,38	55,90	47,34
Sup (Def) Primario	**-3,23**	**-1,89**	**-1,92**	**-4,70**	**-2,94**	**-10,34**	**-5,81**	**-5,70**	**-15,44**	**-9,32**

Fuente: Elaborado en base a información del MEF.

En los tres primeros años de la gestión, la inversión pública se mantuvo en un promedio anual de $us 540 millones, acusando un crecimiento real acumulado de 0,8%. Recién en 2001 se observó un crecimiento real del 13%, que en dólares corrientes representó $us 640 millones. La asignación sectorial de la inversión pública mantuvo, con leves variaciones, las características observadas en la gestión anterior. La inversión en actividades productivas sólo representó en promedio el 10,8% del total ($us 60,1 millones), asignado casi en su totalidad a las actividades agropecuarias del Oriente. La construcción de infraestructura productiva absorbió en promedio el 34,8% de la inversión total, de la cual casi el 90% se destinó al transporte, observándose mayores asignaciones año tras año.

El comportamiento de la inversión social estuvo relacionado con la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza aprobada durante esta gestión, que consideraba que la educación, salud, vivienda y saneamiento básico, principalmente, tenían un impacto destacable en la reducción de la pobreza. En este marco, se privilegió la inversión social, la que en forma acumulada creció en términos reales en el período en un 26,8%. Esto implicó que el 48,4% de la inversión total se destinó a los sectores sociales. Se destacan las asignaciones en educación, saneamiento básico y vivienda que en conjunto representaron más del 85% de la inversión social, con una asignación promedio anual de $us 226 millones, sobresaliendo 2001 cuando se asignaron casi $us 300 millones.

Estos resultados en gran medida fueron posibles, como en la gestión anterior, por la elevada influencia de los organismos internacionales que además de financiar con créditos y donaciones, tuvieron un rol importante en la gestión de las denominada reformas sociales, creando en muchos casos organismos paralelos con altos grados de independencia del Poder Ejecutivo. Estos organismos, si bien lograron algunos resultados, no fueron sostenibles en el tiempo; cuando desaparecieron, la implementación de las reformas fue muy débil. Adicionalmente, esta institucionalidad paralela creó conflicto de intereses en la burocracia (Tabla 14).

Tabla 14
Inversión pública por sector económico

Sector	En millones de $us					Estructura porcentual				
	1998	1999	2000	2001	Promedio	1998	1999	2000	2001	Promedio
Total Inversión Pública	**504,7**	**530,6**	**583,5**	**638,8**	**564,4**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,0**
Productivo	**62,8**	**52,6**	**61,2**	**67**	**60,9**	**12,44**	**9,91**	**10,49**	**10,49**	**10,8**
Hidrocarburos	2,4	2,8	0	0	1,3	0,48	0,53	0,00	0,00	0,3
Minería	3,7	3,9	3	2,1	3,2	0,73	0,74	0,51	0,33	0,6
Industria y Turismo	4	4,3	5,5	6	5,0	0,79	0,81	0,94	0,94	0,9
Agropecuario	52,7	41,6	52,7	58,9	51,5	10,44	7,84	9,03	9,22	9,1
Infraestructura	**176,6**	**177,5**	**203,1**	**229,8**	**196,8**	**34,99**	**33,45**	**34,81**	**35,97**	**34,8**
Transportes	152,7	160	181,7	202,1	174,1	30,26	30,15	31,14	31,64	30,8
Energía	15,1	11,8	13,3	15,6	14,0	2,99	2,22	2,28	2,44	2,5
Comunicaciones	0,1	0,1	0,1	0	0,1	0,02	0,02	0,02	0,00	0,0
Recursos Hídricos	8,8	5,5	8	12,1	8,6	1,74	1,04	1,37	1,89	1,5
Sociales	**245,1**	**264,9**	**285,5**	**295,5**	**272,8**	**48,56**	**49,92**	**48,93**	**46,26**	**48,4**
Salud	34,9	41,3	61	49,4	46,7	6,91	7,78	10,45	7,73	8,2
Educación y Cultura	64,2	76,3	83,7	107,2	82,9	12,72	14,38	14,34	16,78	14,6
Saneamiento Básico	82,5	98,9	91,2	74,5	86,8	16,35	18,64	15,63	11,66	15,6
Urbanismo y Vivienda	63,6	48,5	49,6	64,4	56,5	12,60	9,14	8,50	10,08	10,1
Multisectorial	**20,1**	**35,6**	**33,7**	**46,6**	**34,0**	**3,98**	**6,71**	**5,78**	**7,29**	**5,9**

Fuente: Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE).

La evolución de los ingresos de SPNF como proporción de PIB durante los tres primeros años del período observó aumentos sucesivos para luego, en 2001, contraerse en casi tres puntos porcentuales. En promedio, los ingresos representaron el 32% del producto. Los mayores aportes provinieron de las recaudaciones tributarias, con un promedio anual de aporte del 42%, de los impuestos a los hidrocarburos (15,2%) y de la venta de bienes y servicios (21%). Con relación a estos últimos ingresos, la venta de hidrocarburos como proporción del producto mostró un aumento entre 1998 y 2000, representado este último año el 7,7% para luego reducirse en más de dos puntos porcentuales. Por otro lado, las ventas de otras empresas acusaron un continuo descenso hasta llegar a sólo el 0,4% del PIB. Los otros ingresos mostraron un comportamiento cíclico, situándose en promedio anual en el del 3,6% del PIB, lo cual significó un aporte del 11,2% al total de los ingresos. En cuanto a los ingresos de capital sólo aportaron en promedio con el 7,8% a los ingresos totales, su comportamiento fue fluctuante durante el período.

Las recaudaciones de tributos a cargo del Servicio de Impuestos Nacionales y la Aduana Nacional representaron en promedio anual el 14,5% del PIB, siendo las más significativas las realizadas por la primera institución (91,5% del total recaudado) que, como proporción del producto, se situaron en promedio anual en el 13,2%. Esta participación fue mayor en casi dos puntos porcentuales a la observada en la gestión de Sánchez de Lozada. Los impuestos más significativos fueron el IVA al consumo interno y a las importaciones que aportaron en promedio anual con el 38,5% a total de los ingresos tributarios. Su comportamiento estuvo relacionado con la dinámica del crecimiento económico, acusando la mayor reducción como proporción del PIB el año de 1999 para luego mostrar una tendencia levemente creciente. Es necesario mencionar que en este período también las recaudaciones por el IVA a las importaciones fueron mayores a las captadas en el mercado interno.

También se destaca el comportamiento del Impuesto a las Utilidades de las Empresas (IUE), que aportó en promedio con el 11,2% a las recaudaciones tributarias, observando los mayores niveles como proporción del PIB en los dos primeros años de la gestión, mientras que a partir del año 2001 este comportamiento tiende a revertirse.

Esta situación en parte se debe al pago de tributos de las empresas capitalizadas y a los resultados de cambio del impuesto a la renta presunta por el IUE realizado en la gestión anterior. Otra fuente de recaudación no menos importante fue el Impuesto a las Transacciones que con un comportamiento cíclico representó en promedio el 1,6% del producto y con un aporte a los ingresos similar al del IUE.

Cabe mencionar que el Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD) empezó a ser significativo a partir de 2000, año en el que aportó a las recaudaciones totales con el 17,6%. Entre 2000 y 2001 este impuesto, medido en proporción del PIB, significó el 2,5%, lo que en gran medida permitió sustituir la desaparición de las recaudaciones por concepto de IVA e IT que se aplicaban a YPBF. Los impuestos a los consumos específicos no tuvieron un importante aporte a los ingresos tributarios (5,8% del total de recaudaciones) más aun cuando el ICE a las importaciones se redujo a menos del 0,1% del PIB en 2001. Los valores fiscales que, en promedio, fueron del 1,6% del PIB mostraron un comportamiento cíclico que, también en promedio, representaron el 11% del total de las recaudaciones. Las recaudaciones por concepto del gravamen arancelario como resultado de la contracción de las importaciones acusaron una permanente reducción de 1,5% del PIB en 1998 a 1,1% en el 2001, con lo cual su participación en los ingreso tributarios no alcanzo al 9% (Tabla 15).

En este período la política fiscal asumió nuevos retos, como enfrentar las reformas iniciadas en la gestión anterior que implicaron costos crecientes en un escenario de un bajo crecimiento económico y limitaciones para mantener los niveles de recaudación. Este cuadro complementa la dimensión política, donde la denominada Megacoalición estuvo más interesada en lograr mayores espacios de poder y recaudar los fondos necesarios para enfrentar los próximos eventos electorales. En adición, los síntomas de descontento con los resultados de las reformas fueron cada vez más evidentes y las demandas sociales de los grupos postergados y marginados del proceso se hicieron tan fuertes que en algunos casos fueron contenidas con mayores gastos destinados a las regiones y a los sectores sociales.

Tabla 15
Recaudación renta interna y aduanera por tipo de impuestos

Detalle	Abrev.	En % del PIB					Estructura porcentual				
		1998	1999	2000	2001	Promedio	1998	1999	2000	2001	Promedio
Total Recaudaciones (SIN + GAC)		**14,77**	**13,70**	**15,14**	**14,35**	**14,49**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**
Total Recaudaciones SIN		**13,21**	**12,37**	**13,96**	**13,29**	**13,21**	**89,43**	**90,32**	**92,22**	**92,62**	**91,15**
Valor Agregado (Mercado Interno)	(IVA)	2,11	1,97	2,32	2,37	2,19	14,31	14,36	15,32	16,52	15,12
Valor Agregado (Importaciones)	(IVA)	3,44	2,93	2,78	2,86	3,00	23,32	21,39	18,38	19,91	20,75
Consumo Específico (Mercado Interno)	(ICE)	0,31	0,33	0,47	0,42	0,38	2,11	2,40	3,11	2,90	2,63
Consumo Específico (Importaciones)	(ICE)	0,75	0,33	0,57	0,08	0,43	5,04	2,42	3,79	0,55	2,95
Impuesto a las Utilidades de las Empresas	(IUE)	1,63	1,82	1,55	1,48	1,62	11,03	13,30	10,22	10,32	11,22
Transacciones	(IT)	1,61	1,45	1,82	1,63	1,63	10,91	10,55	12,00	11,39	11,21
Imp. Especial Hidrocarburos y Derivados	(IEHD)	0,44	0,42	2,67	2,42	1,49	3,00	3,04	17,65	16,84	10,13
Otros Impuestos e Ingresos		0,47	0,43	0,43	0,55	0,47	3,18	3,15	2,84	3,83	3,25
IVA-IT YPFB	IVA-IT	0,81	0,84	0,00	0,00	0,41	5,47	6,16	0,00	0,00	2,91
Valores Fiscales		1,63	1,85	1,35	1,49	1,58	11,06	13,54	8,92	10,36	10,97
Gravamen Arancelario	**GAC**	**1,56**	**1,33**	**1,18**	**1,06**	**1,28**	**10,57**	**9,68**	**7,78**	**7,38**	**8,85**

Fuente: Elaborado en base a información del MEF.

Ante el elevado déficit fiscal de fines de la gestión, los organismos internacionales empezaron a recomendar nuevamente el ajuste en el gasto público y la elevación del precio interno de la gasolina asociado al incremento de las recaudaciones impositivas, ambas propuestas de difícil cumplimiento en un ámbito de alto malestar social y debilitamiento de la coalición en el poder. En este contexto, el efecto en el desarrollo que podrían tener algunos de los componentes de las finanzas públicas se redujo a las propuestas de lucha contra la pobreza. Sin embargo, a pesar de que se asignaron mayores recursos a la inversión y al gasto social, la gestión e implementación de los diferentes programas tropezó con problemas de administración, baja internalización de las propuestas por parte de la población y factores políticos que utilizaron estos programas con fines electorales. Asimismo, las posibilidades de cohesión en el amplio espectro de la Megacoalición estuvieron supeditadas a continuas prácticas clientelares y se acendró el cuoteo político con la consiguiente contradicción entre las medidas de política económica y los intereses políticos y regionales, con lo cual la dimensión económica pasó a segundo plano.

3.3. El período de la alianza MNR-MBL-MIR: Gonzalo Sánchez de Lozada (2002-2003)

En agosto de 2002, luego de una sorpresiva y estrecha victoria electoral de la alianza MNR-MBL, Gonzalo Sánchez de Lozada asumió nuevamente la Presidencia, aunque esta vez en una extraña coalición con el MIR, partido que había sido uno de sus adversarios políticos más enconados desde hacía más de 15 años. A esta coalición se sumó UCS, lo que permitió una mayoría suficiente en el Congreso. La irrupción del MAS como segunda fuerza política en el país con algo más del 20% de los votos fue la sorpresa de la contienda electoral y la confirmación de que en el futuro había que contar con esa fuerza política para las decisiones importantes en el Congreso.

La nueva coalición de gobierno tuvo serias dificultades para trabajar en forma coordinada por las disputas internas por espacios de poder y distribución de cargos en los distintos niveles de la administración pública. Las decisiones presidenciales debían ser consensuadas entre los componentes de la coalición, los que no

siempre acataban estas determinaciones. Sánchez de Lozada, acostumbrado a que se cumplan sus decisiones, se vio involucrado en interminables juegos de negociación que prácticamente estancaron la gestión pública en casi todos los órdenes, dejando sin atender los problemas más importantes.

El gobierno tuvo que enfrentar un elevado nivel de conflictividad ante decisiones de política económica que afectaban a distintos sectores de la población. La primera crisis de importancia sobrevino en febrero de 2003, cuando policías y civiles atacaron oficinas públicas oponiéndose al proyecto de ley que introducía un impuesto progresivo a la renta de las personas. Como resultado, el gobierno acordó retirar su proyecto de ley del Congreso. Apoyado en su fuerte crecimiento electoral, el MAS, junto a los movimientos sociales, reforzó su lucha política en las calles cada vez que manifestaba su oposición a las políticas que proponía o implementaba la coalición de gobierno.

Una de las políticas más controvertidas fue la energética, en particular el inicio de la negociación de condiciones para la exportación de gas natural a México y a los Estados Unidos desde las costas chilenas. Esto promovió la reaparición de fuertes sentimientos nacionalistas, canalizados por los partidos políticos de oposición y organizaciones civiles. Esta situación finalmente contribuyó al derrocamiento de Sánchez de Lozada en octubre de 2003. La salida política pactada entre las principales fuerzas políticas en el Congreso fue la renuncia inmediata del Presidente y la sucesión constitucional por el hasta entonces vicepresidente Carlos Mesa.

En una apreciación de la gestión, el gobierno fue incapaz de aplicar sus políticas para hacer frente a la crisis económica y política, no por falta de la mayoría en el Congreso, sino debido a la fuerte oposición liderada por los movimientos sociales y los sindicatos a través de bloqueos de carreteras y otros tipos de manifestaciones fuera del ámbito institucional. Esta situación determinó que la toma de decisiones en el Congreso sea menos influyente por la pérdida de credibilidad de los partidos tradicionales que lo componían. Estos partidos fueron criticados por sus prácticas clientelares, los elevados niveles de corrupción y porque en sus gestiones de gobierno los

resultados no fueron favorables para mejorar las condiciones de vida de la población. La denominada clase política sólo había mirado sus propios intereses sin construir un proyecto nacional y la mayoría en el Congreso era un reflejo de estas permanentes conductas.

En la interpretación de una gran parte de la población, las reformas estructurales y el modelo de libre mercado no habían resuelto los problemas más acuciantes del país, como la pobreza y el desempleo. Por otra parte, las políticas fiscales sólo se orientaban a resolver el problema del déficit y la deuda externa con medidas antipopulares como el incremento en el precio de los combustibles o el aumento de impuestos a las personas, a la par que se destinaban importantes recursos a las subvenciones, como el diesel a la agroindustria cruceña. A su vez, los movimientos sociales y los sindicatos, estos últimos agrupados en la Central Obrera Boliviana (COB), se fortalecieron e impulsaron reivindicaciones sobre los recursos naturales (hidrocarburos), el cambio del modelo neoliberal y la oposición a la venta de gas natural a Chile.

Dado el elevado nivel de conflictividad y la falta de coordinación entre las distintas instancias del Poder Ejecutivo, producto del cuoteo en el que las instancias de decisión respondían más a su mandos políticos que al mando presidencial, los resultados de la gestión fueron poco relevantes. Durante este período, algunos avances en la institucionalidad pública retrocedieron. Por ejemplo, en la Aduana volvió a surgir la interferencia política, se designaron gerentes interinos, no se dio continuidad a los programas sociales, en particular los relativos a la lucha contra la pobreza, y el proceso de Participación Popular se estancó. En el ámbito de las finanzas públicas no se observaron mayores cambios en la política fiscal.

3.4. El período de relevamiento en el gobierno: Carlos Mesa (2003-2005)

La incertidumbre que se había instalado en 2003, acentuada por la crisis de octubre, la renuncia de Sánchez de Lozada y la asunción al poder de Carlos Mesa, no disminuyó hasta 2005. El presidente Mesa prometió en los primeros días de su mandato concentrar su gestión en la denominada Agenda de Octubre, que incluía: i) la realización

de un referéndum vinculante para decidir sobre la continuidad o no de los planes para la exportación del gas natural; ii) la derogación de la Ley de Hidrocarburos y la elaboración de una nueva ley que favorezca en mayor medida los intereses nacionales; y iii) la convocatoria y realización de una Asamblea Constituyente para elaborar una nueva Constitución Política del Estado.

El resultado del referéndum sobre el tema del gas otorgó a Mesa una importante victoria política que le permitió durante unos meses cierta calma social y redujo temporalmente el conflicto entre los partidos políticos en el Congreso. Sin embargo, la tranquilidad duró poco. El apoyo inicial de ciudadanos independientes para desarrollar su mandato fue reduciéndose rápidamente y a fines de 2004 se encontraba prácticamente aislado de los partidos políticos y sin apoyo suficiente en el Congreso para llevar adelante sus iniciativas. Los conflictos sociales subieron aún más de tono cuando a finales de diciembre de 2004 el gobierno de Mesa decidió incrementar los precios de los carburantes y derivados, medida orientada a disminuir el nivel del subsidio al consumo interno de carburantes. Esta decisión generó un clima de alta conflictividad en la región de Santa Cruz y en la ciudad de El Alto.

El gobierno de Mesa estuvo fuertemente sesgado hacia la política del gas y la Asamblea Constituyente. Estos temas entramparon a su gobierno y complicaron la gobernabilidad. Para los representantes de los movimientos sociales, la Asamblea Constituyente era el único mecanismo que garantizaría la solución estructural de los conflictos sociales. Ante la falta de una respuesta concreta, el clima de tensión fue cada vez mayor, expresándose finalmente en las calles con dos demandas: la nacionalización de los hidrocarburos y la inmediata convocatoria a una Asamblea Constituyente.

A medida que las protestas sociales se intensificaban y se hacían más violentas, la demanda de la nacionalización del sector de hidrocarburos comenzó a generalizarse, dando paso a una profunda crisis política. De este proceso surgió una nueva Ley de Hidrocarburos, aprobada en mayo de 2005. Esta Ley modificó la concepción tributaria del sector, se retornó a un sistema basado en impuestos a la producción, eliminó la distinción entre campos nuevos

y existentes e introdujo el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), equivalente al 32% del valor de la producción. Sumando este impuesto a las regalías, las empresas alcanzarían a pagar el 50% del valor de la producción como lo estableció el referéndum realizado en julio de 2004. Por otro lado, la Ley estableció que las empresas están obligadas a migrar sus contratos hacia esta nueva normativa, para lo cual se fijaron plazos de cumplimiento. El efecto de este cambio en la normativa fue muy grande: las recaudaciones de tributos al sector hidrocarburos pasaron de representar el 5% del PIB en 2004 al 9,2% en 2005.

En un clima de elevada conflictividad, Mesa presentó su renuncia en dos oportunidades y finalmente ante la falta de acuerdos políticos para la aprobación de una nueva Ley de Hidrocarburos, las diferencias entre los partidos políticos y el Presidente se hicieron irreconciliables. En este escenario, la mayoría de las fuerzas políticas representadas en el Congreso acordó pedir su dimisión. El 6 de junio de 2005, Mesa propuso la sucesión presidencial, la que recayó en Eduardo Rodríguez Veltzé, hasta entonces presidente de la Corte Suprema de Justicia, quien asumió la presidencia el 9 de junio con el mandato de convocar a elecciones generales anticipadas en diciembre de ese año, lo que finalmente se cumplió.

En sus casi siete meses de gestión de gobierno, Rodríguez Veltzé tuvo como tarea principal concertar con los partidos políticos las condiciones para la realización de las elecciones generales para el 18 de diciembre de 2005 y prever el cambio de gobierno para el 22 de enero de 2006, así como la reglamentación y puesta en vigencia de la nueva Ley de Hidrocarburos aprobada en junio de 2005 (Tabla 16).

Durante la gestión de gobierno de Mesa, en 2004 se llevó a cabo el Diálogo Nacional Bolivia Productiva (DNBP) con el objetivo de discutir y concertar las políticas públicas para solucionar la situación de pobreza y falta de ingresos de una parte importante de la población, enfatizando en la promoción de actividades productivas que generen oportunidades para los pequeños productores así como para los más pobres.

Tabla 16
Gestión Sánchez de Lozada, Mesa, Rodríguez Veltzé

	Participación en el Congreso			Gabinetes ministeriales. Representación de grupos de interés		
	Partido	**Nº**	**%**	**Grupos de interés**	**Sánchez de Lozada**	**Mesa**
Partidos de gobierno	MNR	46	29,3	Empresariales	42,4%	22,6%
	MIR	31	19,7	Políticos	48,5%	22,6%
	NFR	27	17,2	Tecnócratas	0,0%	3,2%
	UCS	5	3,2	Sindicatos y movimientos sociales	0,0%	9,7%
Total coalición gobierno		**109**	**69,4**	Otros	9,1%	41,9%
Partidos de oposición	MAS	35	22,3	**Total**	**100,0%**	**100,0%**
	MIP	7	4,5			
	ADN	5	3,2			
	PS	1	0,6			
Total oposición		**48**	**30,6**			

Fuente: Elaboración propia.

En el marco de la institucionalidad estatal relacionada con las finanzas públicas, entre 2003 y 2005 se realizaron diversos esfuerzos para aumentar los ingresos fiscales a fin de hacer frente al preocupante déficit fiscal. En tal sentido, en 2004 entró en vigencia el nuevo Código Tributario que fortaleció significativamente las atribuciones de las autoridades de Impuestos y Aduana, consolidando sus facultades de fiscalización, creando procesos ágiles en casos de controversia y sanciones drásticas para la evasión, el fraude y el contrabando. En este contexto, se creó la Superintendencia Tributaria como el instrumento para dirimir las disputas tributarias de manera ágil y se implementó el Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF) para gravar tanto a los débitos como a los créditos bancarios (julio 2004). Este impuesto tenía carácter transitorio pero se mantuvo en vigencia durante la siguiente gestión de gobierno. Además, se ejecutó un Programa de Regularización Impositiva que contemplaba la regularización de vehículos ilegales y una amnistía impositiva que condonaba multas impagas.

Junto a la Ley SAFCO, se puso en marcha el Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa (SIGMA), un mecanismo único para administrar, gestionar e informar sobre los gastos del sector público. El SIGMA se instaló en todos los ministerios, en los fondos de desarrollo (DUF, Dirección Única de Fondos; FPS, Fondo de Inversión Productiva y Social; y FNDR, Fondo Nacional de Desarrollo Regional), en el Servicio de Impuestos y en el de Pensiones. No obstante los logros en cuanto a calidad y disponibilidad de información sobre la ejecución presupuestaria, el SIGMA presentaba algunas limitaciones.

3.5. Principales resultados económicos financieros (2002-2005)

A pesar de un clima de elevado conflicto en el ámbito social y político, el cambio de tres presidentes y el amplio rechazo a la continuidad de las reformas de corte liberal, el comportamiento de la economía mostró mejores resultados. El período puede dividirse en dos momentos.

En el primero, de 2002 a 2003, aún permanecían las tendencias de inicio de la década con un crecimiento promedio del 2,6%, lo

cual significaba en términos per cápita que la tasa de incremento del producto se situé por debajo del 1%. En 2003, la agricultura, minería, manufactura y transportes empezaron a mostrar una mayor dinámica, contrarrestada por la fuerte caída en las actividades de construcción y servicios financieros y a las empresas.

Por su parte, entre 2004 y 2005, en un entorno internacional más favorable con tendencias a mejorar los precios de los principales productos de exportación, los términos de intercambio acusaron una tendencia creciente. Después de muchos años de deterioro permanente, se observó una mayor aceleración en el crecimiento, en promedio el producto en los dos últimos años del período creció al 4,3%. Sectorialmente aportaron a este crecimiento principalmente las actividades de hidrocarburos que en promedio anual crecieron al 19,4%, además del sector agropecuario, la manufactura, el comercio y el transporte.

Durante todo el período, las exportaciones mostraron un permanente aumento, en particular entre 2004 y 2005, sobrepasando los dos mil millones de dólares. Las importaciones también mostraron una tendencia creciente, a excepción del año 2002, pero con un menor crecimiento, lo cual permitió a partir de 2003, después de 12 años, obtener saldos positivos en la cuenta corriente de la balanza de pagos que en promedio representó el 1,7% del PIB. El coeficiente de inversión acusó durante los tres primeros años reducciones continuas hasta situarse en 2004 en el 11% del PIB, debido a la reducción de la inversión privada que de representar un 10,8% del producto en 2002 llegó al 4,4% en 2004, mientras que la inversión pública, con leves incrementos, mantuvo su participación en el PIB en alrededor del 6%. En el último año de este período se observó cierta recuperación de la inversión explicada por una mayor participación de la inversión tanto privada como pública.

La inflación no sobrepasó el 5% aunque con un leve incremento en los dos últimos años del período. La tasa de desempleo urbano, pese al mejor desempeño de la economía, fue en promedio del 7%, situación que se explica por la concentración del crecimiento sólo en algunos sectores con elevados coeficientes de capital; a su vez, la incidencia de la pobreza mostró una reducción de tres puntos

porcentuales en 2005 respecto a 2002, aunque la concentración del ingreso fue un tanto mayor (Tabla 17).

Los dos primeros años del período mostraron un elevado descontrol de las finanzas públicas, el déficit fiscal entre 2002 y 2003 se situó en promedio en el 8,4% del PIB, el más alto desde 1985, lo que significó que los ingresos en promedio representaran el 28,3% del producto y sólo cubrieran el 70% de los gastos totales. Por otro lado, el ahorro público se tornó negativo imposibilitando la cobertura de los gastos corrientes debiendo recurrirse al endeudamiento para hacer frente a este tipo de erogaciones. En este marco, el endeudamiento público con fuentes externas fue creciente, representando en promedio anual el 67,5% del total de financiamiento. Este escenario de las finanzas públicas se originó principalmente por la caída de los ingresos provenientes de la venta de hidrocarburos que se redujeron en 2002 en más de dos puntos porcentuales del PIB con relación al año anterior. Esto afectó su aporte a los ingresos totales, que de representar el 18,1% en 2001, pasaron a sólo el 11,5% en 2002, reducción que no fue compensada por los leves incrementos en los otros ingresos. Los gastos como proporción del producto (36%) no tuvieron mayores cambios (Tabla 18).

Los gastos de capital también resultaron afectados por la restricción de los ingresos fiscales, entre 2002 y 2003 la inversión pública se redujo en términos reales en 8,4%. Recién a partir de 2004 se observa un crecimiento para situarse en 2005 en $us 692 millones. La distribución de la inversión pública mantuvo la estructura observada en las dos gestiones anteriores, privilegiando la inversión en infraestructura y la inversión social. En obras de infraestructura se gastaron en promedio anual $us 268 millones con una tendencia creciente durante los cuatro años, correspondiendo el 88,6% a la infraestructura de transportes, lo que determinó que en 2005 las obras de infraestructura representen más de la mitad de la inversión.

Respecto a la inversión social, las ejecuciones fueron cada vez menores, ya que de $us 251 millones en 2002 se redujeron a $us 194 millones en 2005, siendo el área de educación la más afectada. Entre 2003 y 2005, en dicho sector las inversiones en términos reales se redujeron en promedio anual en 25,2%, mientras que en los otros

Tabla 17
Principales indicadores macroeconómicos

Indicador	2002	2003	2004	2005	Promedio
PIB millones Bs corrientes (1990)	23.298	23.929	24.928	26.030	24.546
PIB millones dólares corrientes	7.886	8.061	8.750	9.521	8.555
Crecimiento del PIB (%)	2,49	2,71	4,17	4,42	3,45
PIB per cápita en dólares	895	894	949	1,010	937
PIB per cápita en Bs constantes	2.643	2.655	2.704	2.761	2.691
Crecimiento PIB per cápita (%)	0,21	0,43	1,86	2,11	1,16
Inversión como % del PIB	16,29	13,23	11,02	14,25	13,70
Inversión privada como % del PIB	10,79	7,83	4,42	7,35	7,60
Inversión pública como % del PIB	5,50	5,40	6,60	6,90	6,10
Ind. términos de intercambio (1990=100)	60,2	63,9	73,9	69,2	66,8
Inflación	2,45	3,94	4,62	4,91	3,98
Saldo cuenta corriente como % del PIB	(4,4)	1,0	3,8	6,5	1,7
Exportaciones FOB en millones de $us	1.298,7	1.597,8	2.146,0	2.791,1	1.958,4
Importaciones CIF en millones de $us	(1.774,9)	(1.615,9)	(1.844,2)	(2.334,0)	(1.892,3)
Población miles	8.814	9.014	9.218	9.427	9.118
Tasa de desempleo urbano	7,3	6,8	6,3	6,8	7,0
Incidencia de pobreza	63,33	63,15	ND	60,59	62,35
GINI	0,63	ND	ND	0,66	0,64

Fuente: UDAPE, CEPAL e INE.

Tabla 18
Operaciones consolidadas del Sector Público no Financiero

Detalle	En % del PIB					Estructura porcentual				
	2002	2003	2004	2005	Promedio	2002	2003	2004	2005	Promedio
Ingresos Totales	**27.71**	**28.82**	**28.51**	**31.64**	**29.17**	**100.00**	**100.00**	**100.00**	**100.00**	**100.00**
Ingresos Corrientes	**25,42**	**25,87**	**25,79**	**29,41**	**26,62**	**91,74**	**89,77**	**90,45**	**92,95**	**91,23**
Ingresos Tributarios	**13,14**	**13,19**	**15,51**	**16,14**	**14,50**	**47,42**	**45,78**	**54,41**	**51,03**	**49,66**
Renta Interna	12,02	12,21	14,44	14,97	13,41	43,37	42,37	50,67	47,31	45,93
Renta Aduanera	1,04	0,90	0,95	1,02	0,98	3,74	3,13	3,32	3,22	3,35
Regalías Mineras	0,08	0,08	0,12	0,16	0,11	0,30	0,28	0,42	0,49	0,37
Impuestos s/Hidrocarburos	4,61	4,57	5,00	8,96	5,79	16,62	15,87	17,53	28,34	19,59
Venta de Hidrocarburos	3,20	4,41	1,71	0,80	2,53	11,54	15,29	5,99	2,54	8,84
Venta de otras Empresas	0,33	0,26	0,32	0,27	0,30	1,18	0,92	1,13	0,85	1,02
Transferencias Corrientes	1,11	1,07	0,88	0,88	0,98	4,01	3,70	3,09	2,79	3,40
Otros Ingresos Corrientes	3,04	2,37	2,37	2,35	2,53	10,98	8,21	8,30	7,42	8,73

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Detalle	En % del PIB					Estructura porcentual				
	2002	2003	2004	2005	Promedio	2002	2003	2004	2005	Promedio
Ingresos de Capital	**2,29**	**2,95**	**2,72**	**2,23**	**2,55**	**8,26**	**10,23**	**9,55**	**7,05**	**8,77**
Egresos Totales	**36,55**	**36,70**	**34,05**	**33,89**	**35,30**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**
Egresos Corrientes	**28,12**	**28,52**	**24,86**	**23,72**	**26,30**	**76,95**	**77,71**	**72,99**	**69,99**	**74,41**
Servicios Personales	10,08	11,42	10,87	10,40	10,69	27,59	31,11	31,92	30,67	30,32
Bienes y Servicios	6,44	7,54	4,21	3,11	5,32	17,63	20,54	12,35	9,17	14,92
Intereses Deuda Externa	1,04	1,23	1,12	1,23	1,15	2,84	3,34	3,28	3,62	3,27
Intereses Deuda Interna	1,06	1,40	1,54	1,45	1,36	2,90	3,82	4,51	4,28	3,88
Transferencias Corrientes	6,25	5,96	6,32	6,38	6,23	17,09	16,25	18,56	18,83	17,68
Rentistas (Pensiones)	4,54	4,37	4,28	4,04	4,31	12,41	11,91	12,57	11,91	12,20
Otros Egresos Corrientes	3,11	1,11	0,92	0,77	1,48	8,52	3,02	2,71	2,28	4,13
Gastos No Identificados	0,14	-0,14	-0,12	0,39	0,07	0,38	-0,38	-0,34	1,15	0,20
Egresos de Capital	**8,42**	**8,18**	**9,20**	**10,17**	**8,99**	**23,05**	**22,29**	**27,01**	**30,01**	**25,59**
Sup (Def) Corriente	**-2,70**	**-2,65**	**0,93**	**5,69**	**0,32**	**-9,75**	**-9,20**	**3,27**	**17,97**	**0,57**
Sup (Def) Global	**-8,83**	**-7,88**	**-5,54**	**-2,25**	**-6,13**	**-31,88**	**-27,36**	**-19,44**	**-7,12**	**-21,45**
Financiamiento	**8,83**	**7,88**	**5,54**	**2,25**	**6,13**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**
Crédito Externo Neto	5,98	5,31	4,06	2,24	4,40	67,68	67,30	73,18	99,56	76,93
Crédito Interno Neto	2,86	2,58	1,49	0,01	1,73	32,32	32,70	26,82	0,44	23,07
Sup (def) Primario	**-6,74**	**-5,25**	**-2,89**	**0,42**	**-3,61**	**-24,31**	**-18,23**	**-10,14**	**1,34**	**-12,84**

Fuente: Elaborado en base a información del MEF.

sectores, como salud, saneamiento básico y urbanismo y vivienda, las asignaciones tuvieron alzas y bajas. Este comportamiento determinó que la inversión social de representar el 43% del total de la inversión a inicios del período se sitúe en 2005 en el 30,8%, situación que se explica en parte por el amplio cuestionamiento del sector del magisterio y algunos otros grupos sociales a la reforma educativa y por la menor asignación del financiamiento externo ante la conclusión de los programas con apoyo externo respecto a los cuales no se negociaban nuevas fases (Tabla 19).

Si bien se presentaron reducciones importantes en los ingresos no tributarios, éste no fue el comportamiento de las recaudaciones tributarias, las que mostraron como proporción del producto, a excepción de 2003, una tendencia creciente, representando en 2005 el 21,1% de los ingresos totales. Este comportamiento se explica, por un lado, por la mayor dinámica de la economía y, por otro, por los cambios instituidos en el régimen tributario que entre otros aspectos incorporó el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (junio 2005), que en sus seis meses de vigencia aportó con el 14,3% al total de los ingresos tributarios, además de la creación del Impuesto a las Transacciones Financieras y las amnistías tributarias.

Respecto a los otros tributos, el impuesto al valor agregado por consumo interno e importaciones representó, en promedio, el 5,7% del PIB. El IVA por importaciones mostró mayor capacidad recaudatoria, hasta 2004 aportó en promedio el 38% de las recaudaciones totales, participación que se redujo en 2005 por la presencia del IDH. El impuesto a las utilidades de las empresas mostró una evolución favorable con incrementos como proporción del PIB en todos los años del período, representando en promedio 1,8%, con un aporte a los ingresos tributarios del 11,1%. Asimismo, y con una tendencia similar, las recaudaciones por el impuesto a las transacciones representaron en promedio el 11,4% de las recaudaciones totales.

No menos importante fue el aporte del Impuesto Especial a los Hidrocarburos, equivalente al 12,2% de las recaudaciones totales, que al finalizar el período acusó un crecimiento como porcentaje del PIB que revirtió las reducciones de los años anteriores. Los ingresos por otros impuestos cobraron mayor significación en los dos últimos

Tabla 19
Inversión pública por sector económico

Sector	En millones de $us					Estructura porcentual				
	2002	2003	2004	2005	Promedio	2002	2003	2004	2005	Promedio
Total Inversión Pública	**584,7**	**499,8**	**601,6**	**629,2**	**578,8**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,0**
Productivo	**63,2**	**48,7**	**54,8**	**71,5**	**59,6**	**10,81**	**9,74**	**9,11**	**11,36**	**10,3**
Hidrocarburos	0	0	0	4	1,0	0,00	0,00	0,00	0,64	0,2
Minería	2,7	2,9	1,1	3,3	2,5	0,46	0,58	0,18	0,52	0,4
Industria y Turismo	6,6	5	4,4	6,8	5,7	1,13	1,00	0,73	1,08	1,0
Agropecuario	53,9	40,8	49,2	57,5	50,4	9,22	8,16	8,18	9,14	8,7
Infraestructura	**222,1**	**227,7**	**296,7**	**326**	**268,1**	**37,99**	**45,56**	**49,32**	**51,81**	**46,2**
Transportes	190,4	203,4	264,3	288,7	236,7	32,56	40,70	43,93	45,88	40,8
Energía	13,2	13,2	17,8	20,3	16,1	2,26	2,64	2,96	3,23	2,8
Comunicaciones	0	0	0,1	0,3	0,1	0,00	0,00	0,02	0,05	0,0
Recursos Hídricos	18,4	11	14,5	16,8	15,2	3,15	2,20	2,41	2,67	2,6
Sociales	**251,2**	**186,9**	**221,1**	**194**	**213,3**	**42,96**	**37,39**	**36,75**	**30,83**	**37,0**
Salud	53,2	37	45	40,4	43,9	9,10	7,40	7,48	6,42	7,6
Educación y Cultura	95,9	65,7	54,2	42,5	64,6	16,40	13,15	9,01	6,75	11,3
Saneamiento Básico	45,4	33,6	67,3	51,2	49,4	7,76	6,72	11,19	8,14	8,5
Urbanismo y Vivienda	56,7	50,6	54,5	59,9	55,4	9,70	10,12	9,06	9,52	9,6
Multisectorial	**48,2**	**36,5**	**29**	**37,7**	**37,9**	**8,24**	**7,30**	**4,82**	**5,99**	**6,6**

Fuente: Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE).

años del período, representado en promedio el 1,1% del PIB. Las recaudaciones en valores fiscales también mostraron una tendencia creciente, representando en promedio el 10,3% de las recaudaciones tributarias. Por su parte, los ingresos por el gravamen arancelario continuaron desde la gestión anterior con una reducción hasta 2004 para observar en 2005 una leve recuperación como resultado de un importante aumento en las importaciones, en promedio anual representaron el 1% del PIB (Tabla 20).

El costo de las reformas, el elevado clima de conflictividad y los efectos de la crisis internacional que determinaron un bajo crecimiento en los primeros años del período fueron los principales factores que explican la caída de los ingresos fiscales ante un gasto que permanecía prácticamente inflexible, lo cual dio lugar a los más elevados déficit fiscales después de la crisis de los años 80. Ante esta situación, el gobierno de Mesa propició varias amnistías tributarias y creó el Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF) que asociado al nuevo impuesto directo a los hidrocarburos permitió elevar las recaudaciones a partir de 2004. Si bien estas medidas lograron evitar una mayor caída de los ingresos, no permitieron superar las falencias estructurales del sistema tributario; por el contrario, la simplicidad de ese sistema, rasgo elogiado en el pasado, incorporó una serie de nuevos impuestos, la mayor parte regresivos, que promovieron una mayor desigualdad. Cabe mencionar que para esos años la presión tributaria sobre los ingresos de los hogares del quinto quintil fue del 14%, mientras que para el quintil más pobre representaba el 25%.

Adicionalmente, cabe mencionar que al finalizar el período, el entorno del presidente Mesa estaba constituido por políticos provenientes de distintas tiendas, burócratas y algunos intelectuales. Estos operadores, en un contexto de fuertes demandas, no fueron capaces de coordinar la gestión gubernamental, en particular la referida a las finanzas públicas.

3.6. Balance del período (1998-2005)

En este período se presentaron cambios significativos que cuestionaron el andamiaje político, institucional y económico. Entre estos cambios se puede mencionar el surgimiento de nuevos actores,

Tabla 20
Recaudación renta interna y aduanera por tipo de impuestos

Detalle	Abrev.	En % del PIB					Estructura porcentual				
		2002	2003	2004	2005	Promedio	2002	2003	2004	2005	Promedio
Total Recaudaciones (SIN +GAC)		**14,52**	**13,94**	**16,08**	**21,07**	**16,40**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**
Total Recaudaciones SIN		**13,46**	**13,06**	**15,18**	**20,04**	**15,44**	**92,68**	**93,68**	**94,40**	**95,10**	**93,97**
Valor Agregado (Mercado Interno)	(IVA)	2,54	2,80	2,64	2,51	2,63	17,52	20,11	16,43	11,93	16,50
Valor Agregado (Importaciones)	(IVA)	3,00	2,78	3,07	3,51	3,09	20,63	19,93	19,12	16,68	19,09
Consumo Específico (Mercado Interno)	(ICE)	0,42	0,32	0,40	0,27	0,35	2,89	2,30	2,50	1,29	2,25
Consumo Específico (Importaciones)	(I CE)	0,09	0,12	0,17	0,19	0,14	0,64	0,90	1,04	0,89	0,86
Impuesto a las Utilidades de las Empresas	(IUE)	1,52	1,56	1,85	2,33	1,82	10,45	11,17	11,53	11,07	11,06
Transacciones	(IT)	1,68	1,78	1,95	1,89	1,83	11,60	12,79	12,15	8,96	11,38
Imp. Especial Hidrocarburos y Derivados	(IEHD)	2,30	1,73	1,46	2,45	1,98	15,81	12,38	9,09	11,62	12,23
Impuesto Directo a los Hidrocarburos	(IDH)	0,00	0,00	0,00	3,02	0,76	0,00	0,00	0,00	14,34	3,59
Otros Impuestos e Ingresos		0,45	0,62	2,01	1,46	1,13	3,10	4,44	12,49	6,93	6,74
Valores Fiscales		1,46	1,34	1,62	2,40	1,70	10,03	9,65	10,07	11,38	10,28
Gravamen Arancelario	**GAC**	**1,06**	**0,88**	**0,90**	**1,03**	**0,97**	**7,32**	**6,32**	**5,60**	**4,90**	**6,03**

Fuente: Elaborado en base a información del MEF.

como los movimientos sociales y las organizaciones regionales; el cambio de los escenarios donde se tomaban las decisiones políticas, el Congreso dejó de ser el principal escenario para dar cabida a las manifestaciones y propuestas que provenían de la calle; el importante cuestionamiento a las reformas estructurales de carácter liberal; las dificultades para formar coaliciones capaces de consensuar programas comunes, hecho que se agudizó por la pérdida de credibilidad en las organizaciones políticas tradicionales que hasta entonces habían gobernado el país, y la fragmentación del voto que también obstaculizó la formación de coaliciones.

La pérdida de legitimidad del Congreso introdujo cambios significativos en el proceso de formulación de la política económica, en términos de actores, escenarios y orientación. El cambio más notable fue que la política económica empezó a ser definida por los actores sociales fuera del Congreso; los sectores sociales adquirieron gran poder e influencia sobre la formulación de políticas, ejerciendo presión sobre el gobierno a través de medidas como bloqueos de carreteras, huelgas, manifestaciones y marchas de protesta. Estos movimientos y sus dirigentes fueron capaces de articular las demandas sectoriales de diversos grupos, como los trabajadores por cuenta propia, los cultivadores de coca, las organizaciones vecinales, campesinos y movimientos sin tierra, entre otros, bajo banderas comunes como el rechazo a las reformas liberales, la recuperación de los recursos naturales y el cambio de la orientación de la política económica. Así, durante estos años la presión de los movimientos sociales influyó profundamente en la modificación de la Ley de Hidrocarburos, la reversión de los contratos para administrar el suministro de agua en las ciudades de La Paz y Cochabamba y el aplazamiento del proyecto para exportar gas natural a los Estados Unidos.

En este período, las reformas estructurales fueron ampliamente cuestionadas, en particular la capitalización y privatización de las principales empresas públicas. Se criticó, por un lado, que las nuevas inversiones comprometidas por las empresas transnacionales sólo se cumplieran en forma parcial, dado que buena parte de la actividad de estas empresas se realizaron sobre la base de las capacidades que ya se disponían con anterioridad y, por otro lado, la obtención de significativas ganancias, en un marco de monopolios establecidos

para estas empresas, lo que les permitió recuperar en un corto período de tiempo gran parte de su inversión. En adición, este proceso no generó mayores niveles de empleo y no tuvo ningún impacto en las condiciones de pobreza existentes en el país.

En el ámbito fiscal, se observó un deterioro significativo del balance fiscal. Los desequilibrios fueron interpretados como problemas vinculados a la dificultad para mejorar los ingresos públicos y a una dinámica de gasto que no era consistente con las limitaciones reales de financiamiento del gobierno. Si bien el déficit fiscal fue afectado por las condiciones del crecimiento económico también debe reconocerse que las decisiones sobre la política económica amplificaban o atenuaban estos desequilibrios.

En los espacios regionales, los mecanismos de asignación de los recursos públicos no conformaron un sistema integral flexible y equilibrado, provocando, por el contrario, el incremento de la dependencia de las transferencias y la agudización de los desequilibrios entre los niveles de gobierno y las regiones. En efecto, se beneficiaron los departamentos de Tarija y Pando con una asignación muy por encima de los restantes departamentos. Por su parte, las regalías por la producción de hidrocarburos se concentraron en Santa Cruz, Cochabamba y Tarija que son los departamentos menos pobres del país.

Debido al tamaño de sus poblaciones, las asignaciones per cápita no se incrementaron en Cochabamba ni en Santa Cruz, mientras que Tarija, que concentraba sólo el 5% población, recibió el 50% de las regalías departamentales, triplicando el promedio nacional de asignación per cápita. El caso de Pando y Beni es particular, no son productores de hidrocarburos, sin embargo por ser considerados departamentos de menor desarrollo fueron favorecidos con una participación en las regalías. Esto determinó que la asignación per cápita de Pando duplicara el promedio nacional. Por su parte, los departamentos menos favorecidos en términos per cápita fueron Potosí, Oruro y La Paz, siendo este último el caso más dramático, porque no participaba de la renta generada por los hidrocarburos siendo el departamento con mayor población del país.

Los resultados institucionales (1998-2005)

Con relación a los cambios en la institucionalidad vinculada con las recaudaciones, el Servicio de Impuestos Nacionales tuvo mejoras por el aumento de la base de contribuyentes y el control de la evasión. Entre 2000 y 2004, el número de contribuyentes inscritos se duplicó y la evasión disminuyó, pasando en el caso del IVA de un 43% en 2000 a un estimado de 29% en 2004. Por su parte, la Aduana Nacional tuvo mejoras, sobre todo operacionales, a pesar del alto nivel de politización.

Los sistemas de gestión financiera, administrativa y de control previstos en la Ley SAFCO presentaron problemas, como la existencia de una regulación compleja y abundante que obstaculizaba su cumplimiento, la falta de transparencia y rendición de cuentas, el retraso de información oportuna, la descoordinación de los sistemas de control, la falta de evaluaciones de impacto y la debilidad de los sistemas de planificación-presupuesto.

Otro problema, que permanece en la actualidad, fue la falta de instrumentos de apoyo al proceso de integración entre las prioridades de inversión propuestas en los Planes Nacionales y el Presupuesto General de la Nación. Se observó que en los hechos las presiones políticas y de grupos de interés establecían las inversiones sin tener como referente los planes nacionales. También deben mencionarse los Planes Operativos Anuales (POA) que en muchos casos excedían los límites presupuestarios y en su diseño no identificaban beneficiarios, metas y resultados, cuestionado su validez como instrumento de gestión para priorizar recursos en el marco de la planificación nacional.

Respecto al Presupuesto General, su aprobación excedía los plazos previstos por ley y se sobreestimaban los ingresos proyectados; asimismo, el Presupuesto era modificado, si bien legalmente, en demasiadas ocasiones durante el año fiscal, creando problemas en el gasto y en los límites del endeudamiento. Se debe mencionar que las modificaciones respondían a distintos intereses políticos o regionales o a la presión de intereses corporativos de grupos económicos. En algunos casos, estas presiones fueron contenidas

mediante resoluciones administrativas del Ministro de Hacienda. En adición, se observa que el Presupuesto que era sometido al Congreso no constituía una guía para los objetivos de política fiscal.

Los avances en la lucha contra la corrupción en la función pública fueron modestos, como la creación del Sistema de Declaraciones Juradas de Activos y algunas medidas de modernización de la Contraloría General de la República. Al finalizar 2005, se aprobó el Plan Integral Anticorrupción con el propósito de integrar los esfuerzos del Ministerio Público, la Contraloría General de la República, la Unidad de Investigaciones Financieras y la Delegación Presidencial para la Transparencia y la Integridad Pública en Democracia.

Sobre la democracia pactada

Si bien la democracia pactada fue un mecanismo para garantizar la gobernabilidad y el mantenimiento de la estabilidad democrática y económica, que permitió la aplicación del programa de reformas estructurales y una mejor coordinación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, se basó en las prácticas tradicionales de los partidos políticos. Entre estas prácticas se puede mencionar el elevado clientelismo: las coaliciones que aseguraban la distribución de puestos y cargos entre los miembros de los partidos en función de gobierno convirtiéndose en la recompensa para sus militantes. Estas prácticas encontraron sus propias contradicciones: el achicamiento del Estado supuso menos puestos para repartir entre los militantes, lo que puso en entredicho el sistema clientelar. En este contexto, la forma de gobernar fue la concentración de las decisiones en el Poder Ejecutivo con un Congreso altamente disciplinado donde los partidos se limitaban a aprobar las políticas diseñadas por el Ejecutivo.

Entre las características de la democracia pactada se debe mencionar que no fue el producto de un pacto entre partidos sino de acuerdos entre sus cúpulas. Las jefaturas de partidos definían las alianzas sin mayor participación de su militancia, dando lugar a un manejo caudillista de la política y del gobierno, lo que a su vez no permitía la renovación de líderes, una de las causas de su propia crisis. La democracia pactada también logró desarrollar una maquinaria electoral que permitió la rotación de los tres partidos principales

ligados al proyecto liberal (MNR, ADN y MIR). Los acuerdos se negociaban en cada proceso electoral y podían incluir la participación de otras fracciones políticas, siempre y cuando respeten las premisas básicas del modelo y la nueva política económica.

El origen de la crisis de las coaliciones fueron sus mismas prácticas, los partidos no se modernizaron, no lograron incorporar ni promover a nuevos líderes, tampoco lograron articular un proceso de integración con la sociedad ni facilitaron un interlocutor capaz de articular las demandas sociales. El resultado fue una elevada atomización de las demandas sociales lo que a su vez propició un elevado clima de conflicto social.

El debilitamiento de este sistema tuvo su origen en los cuestionables resultados de las reformas que no lograron mejorar las condiciones de vida de la población; al respecto, baste citar que en términos absolutos la población pobre se incrementó en más de un millón de personas entre 1990 y 2005. Esta situación, asociada a las prácticas clientelares y la corrupción, generó la deslegitimación de los partidos políticos que no sólo no fueron capaces de resolver estos problemas sino que en parte fueron sus causantes. En este contexto, se llegó a una situación en la que las instituciones y el sistema no representaban la diversidad social y económica existente en Bolivia, no generaban confianza ni transformaban las necesidades en acciones efectivas en beneficio de la sociedad.

4. Período del post neoliberalismo: Evo Morales (2006-2010)

La crisis política de junio de 2005 fue resuelta por la renuncia del presidente Carlos Mesa, la sucesión constitucional que recayó en Eduardo Rodríguez Veltzé y un acuerdo congresal para aprobar la convocatoria anticipada a elecciones presidenciales y la elección, por primera vez, de prefectos departamentales. Este acuerdo incluyó además la realización simultánea del referéndum sobre autonomías departamentales y la elección de constituyentes en julio de 2006.

Los resultados de las elecciones de 2005 produjeron muchas sorpresas. El proceso electoral se caracterizó por la articulación de las fuerzas de izquierda en torno a la candidatura de Evo Morales que

enfrentó a la candidatura de Jorge Quiroga, al mando de la agrupación ciudadana Podemos (Poder Democrático y Social) que congregó a parte de la militancia de ADN y de otros partidos tradicionales. Con una votación nacional de 53,7%, el MAS obtuvo el primer lugar y su candidato accedió directamente a la presidencia, prescindiendo de las coaliciones interpartidistas. Podemos obtuvo el 28,6 %, Unidad Nacional (UN) el 7,8%, y el MNR el 6,5 %. Esta mayoría le permitió al MAS contar con 84 de los 157 parlamentarios del Congreso (72 de 130 diputados y 12 de 27 senadores). Así controló la Cámara de Diputados y asumió la presidencia del Senado con el apoyo de fuerzas menores (Tabla 21).

La oferta programática del gobierno fue dar un giro radical a las políticas públicas vigentes hasta entonces, siendo el instrumento principal de este cambio la Asamblea Constituyente, que se instaló en 2006 para elaborar la nueva Constitución Política del Estado. Después de un largo y complejo período de debates, la nueva Constitución fue promulgada el 9 de febrero de 2009. En sus disposiciones transitorias establecía la aprobación de un nuevo régimen electoral para la elección de la Asamblea Legislativa Plurinacional, Presidente y Vicepresidente y la realización de elecciones en diciembre de 2009.

En estas nuevas elecciones (6 de diciembre de 2009), el MAS acrecentó su votación: 64,2% del total de votos válidos, lo que le permitió la mayoría absoluta, más de dos tercios, en la Asamblea Legislativa Plurinacional (114 asambleístas). Por su parte, la alianza PPB-Convergencia logró 47 curules (28,31% del total), UN tres asambleístas (1,8% del total) y Alianza Social dos (1,2% del total).

La presencia de un sólo partido mayoritario facilitó la aprobación de leyes en la Asamblea Legislativa, en particular las denominada leyes fundamentales y las relativas a la aprobación de los presupuestos mediante la Ley Financial. Durante los primeros años de gestión, el gobierno enfrentó cierta oposición en el Congreso orientada a frenar los cambios; lo que lo llevó en algunos casos a recurrir a la presión de los movimientos sociales para la aprobación de ciertas leyes.

Tabla 21
Gestión Evo Morales Ayma (2006-2010)

	Participación en el Congreso		
	Partido	**Nº**	**%**
Partido de gobierno	MAS	84	53,5
Total gobierno		**84**	**53,5**
Partidos de oposición	PODEMOS	56	35,7
	MNR	8	5,1
	UN	9	5,7
Total oposición		**73**	**46,5**

Gabinetes ministeriales. Representación de grupos de interés	
Grupos de interés	**Participación**
Empresariales	2,3%
Políticos	8,0%
Tecnócratas	5,7%
Sindicatos y movimientos sociales	30,7%
Otros	53,4%
Total	**100,0%**

Fuente: Elaboración propia.

También enfrentó la oposición de las regiones del Oriente (Santa Cruz, Beni y Pando) y Tarija, donde grupos liderizados por representantes del empresariado rechazaban cualquier intento de modificar las condiciones para el desarrollo del libre mercado. En esta lucha, estas fuerzas recurrían al argumento de las autonomías departamentales. Hacia 2008, la oposición, luego de repetidos fracasos en el intento de oponerse a las acciones del gobierno y de su fraccionamiento interno, dejó de tener influencia.

Por su parte, los movimientos sociales impulsaron demandas relacionadas con el acceso a la tierra, el manejo de los recursos naturales y la necesidad de un mayor reconocimiento a los grupos indígenas. Éstos, apoyados en la nueva Constitución, lograron espacios de poder en los distintos niveles del sector público. Sin embargo, los nuevos cuerpos normativos no enfatizaron en temas relacionados con las finanzas públicas cuyos cambios se efectuaron a través de decretos supremos.

Antes de abordar los aspectos económicos de esta gestión, se debe tomar en cuenta los elementos más destacables de la nueva Constitución Política del Estado, que en buena medida traducen la orientación política, económica y social del actual gobierno. La Constitución establece en su Artículo 1 que Bolivia se constituye en un Estado Unitario, Social de Derecho, Plurinacional y Comunitario y se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país. Con relación a los aspectos económicos, establece (Artículo 306) que el modelo económico boliviano es plural y está orientado a mejorar la calidad de vida y el vivir bien de todas las bolivianas y bolivianos. La economía plural está constituida por las formas de organización económica comunitaria, estatal, privada y social cooperativa.

Con relación al papel del Estado (Artículo 311) establece que el Estado ejercerá la dirección integral del desarrollo económico y su proceso de planificación, administrará los recursos naturales y podrá intervenir en toda la cadena productiva de los sectores estratégicos; también se menciona (Artículo 308) el reconocimiento a la iniciativa privada. A partir de estos lineamientos, la nueva Constitución

establece las normas marco para las políticas económicas, fiscal monetaria, financiera y para las políticas sectoriales.

Cabe mencionar que a fin de dar cumplimiento a las disposiciones de la nueva Constitución, durante 2010 se aprobaron cinco leyes fundamentales: la Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional, la del Órgano Judicial, la del Régimen Electoral, la del Órgano Electoral Plurinacional y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización. Esta última tiene el objeto de regular el régimen de autonomías estableciendo las bases de la organización territorial del Estado, tipos de autonomía, procedimiento de acceso a la autonomía y de elaboración de Estatutos y Cartas Orgánicas, entre otros.

Respecto a los temas económicos, una vez en el poder, el gobierno de Evo Morales aplicó una serie de medidas orientadas revertir las reformas de la década de los 90, entre las que cabe mencionar la nacionalización de varias empresas privatizadas durante los gobiernos de la democracia pactada. El 1 de mayo de 2006, se nacionalizaron en el sector de hidrocarburos las empresas Chaco, Andina y Transredes. Este proceso cambió las condiciones de los contratos con las empresas que exploran y producen los hidrocarburos. Entre otros aspectos, a los tributos definidos por la Ley 3058 se les agregó una nueva contribución cercana al 32% del total de la producción por concepto de "participación de YPFB", esto en el caso de los campos de gas con una producción superior a 100 MPCD, con lo cual se incrementaron los ingresos para el sector público y, en el marco de la distribución del IDH, también los de los municipios y prefecturas.

En junio de 2007, el Estado compró las refinerías y constituyó la empresa YPFB Refinación S.A. con lo que se empezaron a obtener ingresos por la venta del petróleo crudo reconstituido que anteriormente era comercializado por Petrobras en el exterior. También se nacionalizó la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (Entel), la Empresa Metalúrgica Vinto y las empresas encargadas de la generación de energía eléctrica, entre otras. Con el propósito de establecer una mayor presencia del Estado en las actividades productivas, se crearon empresas públicas en diferentes sectores, como EMAPA orientada a impulsar la producción y comercialización de alimentos básicos para el mercado interno, Lacteosbol, Papelbol, Azucarbol y

EBA entre las más importantes. Estas empresas al presente muestran resultados cuestionables siendo necesaria la revisión de su gestión y en algunos casos la pertinencia de su continuidad.

En el sector de la minería, el gobierno reactivó las actividades de la Corporación Minera de Bolivia (Comibol) y firmó un contrato de explotación de hiero en el Mutún con la empresa india Jindall Steel que comprometió una inversión de $us 2.500 millones. Sin embargo, hasta la fecha su ejecución está cuestionada por una serie de requisitos legales. Con relación al saneamiento y titulación de tierras, se promulgó la Ley 3545 de Reconducción Comunitaria de la Ley INRA, que ha permitido titular 14,7 millones de hectáreas y dotar más de 700 mil hectáreas de tierras fiscales a favor de 74 comunidades.

Para la distribución del ingreso, se crearon el bono Juancito Pinto para promover la permanencia de los escolares en el sistema educativo, se estima que alrededor de 1,8 millones de estudiantes del ciclo primario se benefician de este bono; el bono Juana Azurduy destinado a las futuras madres y a los niños en edad de lactancia; y con algunas modificaciones y cambio de nombre se mantuvo la Renta Dignidad que beneficia alrededor de 670 mil personas de la tercera edad.

4.1. El marco institucional de las finanzas públicas

En la gestión de gobierno de Evo Morales, el marco institucional de las finanzas se desprende de la Constitución Política del Estado. El Órgano Legislativo, el Órgano Ejecutivo y la Contraloría General del Estado tiene roles y responsabilidades en el proceso de preparación y aprobación del Presupuesto General de la Nación y sus modificaciones, en la aprobación de la deuda pública y el control y la fiscalización de los órganos del Estado y las instituciones públicas, incluyendo las empresas públicas. Complementariamente, el Decreto Supremo 29894 de febrero 2009 establece la estructura organizativa del Órgano Ejecutivo definiendo las atribuciones del ministerio de Economía y Finanzas Públicas y de sus dependencias de la siguiente manera:

- El ministerio de Economía y Finanzas Públicas tiene entre sus funciones: a) formular las políticas macroeconómicas en el

marco del Plan General de Desarrollo Económico y Social; b) formular, programas, ejecutar, controlar y evaluar las políticas fiscales y financieras; c) ejercer las facultades de autoridad fiscal y órganos rector de las normas de gestión pública. Para el ejercicio de estas funciones dispone de tres viceministerios.

– El viceministerio de Presupuesto y Contabilidad Fiscal, que tiene como principales funciones diseñar, y desarrollar las normas de gestión pública, definir políticas de formulación presupuestaria, elaborar el presupuesto general y efectuar el control, seguimiento, de la ejecución presupuestaria.

– El viceministerio de Tesoro y Crédito Público, que tiene como funciones programar, ejecutar, controlar y evaluar las políticas fiscales así como controlar la deuda pública interna y externa, administrar, y controlar los ingresos fiscales.

– El viceministerio de Pensiones, que tiene a su cargo el diseño, evaluación e implementación de políticas en materia de intermediación financiera, valores, seguros, pensiones y la tramitación de los recursos jerárquicos.

En adición, el viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo dependiente del ministerio de Planificación del Desarrollo tiene a su cargo el diseño de políticas de inversión y financiamiento para el desarrollo, así como su seguimiento y evaluación, mientras que el viceministerio de Planificación Estratégica y Plurianual es el encargado de formular la política fiscal y presupuestaria de mediano y largo plazo, la programación presupuestaria plurianual y la identificación de requerimientos de financiamiento.

Por su parte, la Contraloría General del Estado de acuerdo a la nueva Constitución Política del Estado es la instancia que ejerce la supervisión y el control externo posterior de las entidades públicas y de aquellas en las que el Estado tenga participación o interés económico. A la Asamblea Legislativa Plurinacional le corresponde aprobar el Plan de Desarrollo Económico y Social, la contratación de créditos y el Presupuesto General de la Nación, así como controlar y fiscalizar a todas las entidades públicas. Como parte del marco institucional de las finanzas públicas también se debe incorporar a

los gobiernos subnacionales que están sujetos a la misma normativa y regulaciones establecidas para el gobierno central.

Constituye también parte del andamiaje institucional la Ley 1178 de Administración y Control Gubernamental (Ley SAFCO), todavía en vigencia, que regula los sistemas de administración y de control de los recursos del Estado y que se aplica en todas las instituciones del sector público. La herramienta principal para la gestión, administración y control de recursos públicos es el Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa (SIGMA). El SIGMA incluye módulos financieros y administrativos y se desenvuelve en el ámbito del gobierno central y de los gobiernos regionales. Para el manejo ordenado de los fondos provenientes de los ingresos públicos, tributarios, no tributarios y créditos, se implantó la Cuenta Única del Tesoro (CUT) en el Banco Central.

4.2. Principales resultados económico fiscales del período (2006-2010)

En la actual gestión de gobierno, Bolivia se ha visto favorecida por los mayores precios de las materias primas, principalmente del gas y los minerales, así como por la entrada en explotación de importantes proyectos mineros, el crecimiento significativo de las remesas y el importante incremento de la inversión pública. Estos factores permitieron que el PIB crezca entre el 2006 y 2010 a una tasa del 4,6% promedio anual, destacando 2008, año en el cual el crecimiento fue del 6,15%, el mayor de las últimas décadas. Sin embargo, la crisis financiera mundial desaceleró el crecimiento en 2009 (3,4%) para observarse una recuperación (4,1%) al finalizar la década. Aportaron a este comportamiento los sectores de hidrocarburos, minería, construcción, manufactura y comercio. El coeficiente de inversión se situó en promedio en el 16,1% del PIB con el valor más alto en 2008; a diferencia de los períodos anteriores fue la inversión pública la que tuvo la mayor participación, con más del 60% en la inversión total, acusando un comportamiento creciente hasta 2009. Por su parte, la inversión privada representó en promedio el 6,4% del producto.

El continuo incremento de los precios internacionales de los hidrocarburos y minerales que se reflejó en una tendencia creciente de los términos de intercambio determinó un significativo aumento de las

exportaciones, a excepción de 2009, llegando a los $us 6.290 millones en 2010. Paralelamente, se incrementaron las importaciones, aunque a menor ritmo, lo cual permitió elevados saldos positivos en la cuenta corriente entre 2006 y 2008, los que se redujeron en los dos últimos años de la década tanto por los efectos de la recesión mundial como por el aumento de las importaciones. En promedio, el saldo en la cuenta corriente fue del 9% del PIB. En este período, la inflación tuvo un comportamiento cíclico, entre 2007 y 2008 la inflación estuvo por encima del 11%, lo que se explica por el incremento de los precios de los alimentos, para luego descender drásticamente a menos del 0,3%, aunque en 2010 se observó nuevamente una mayor inflación impulsada por el comportamiento de los precios de la canasta básica.

A pesar del buen desempeño de los principales indicadores económicos, la tasa de desempleo tuvo un comportamiento irregular, situándose en promedio en el 6,9%. Si bien no se dispone de cifras oficiales sobre la pobreza hasta el fin del período, estimaciones del equipo que realiza el seguimiento a los Objetivos del Milenio calculan que la incidencia de la pobreza para 2009 estaría alrededor del 52%, lo que implicaría una reducción de más de seis puntos porcentuales respecto a 2006. Este resultado se explica tanto por el mayor crecimiento como por las políticas redistributivas instrumentalizadas mediante los bonos a distintos grupos de la población (Tabla 22).

En el ámbito de las finanzas públicas, un rasgo permanente fue el superávit fiscal que en promedio representó el 2,3% del producto en el período, mostrando los mayores excedentes en 2006 (4,5%) y 2008 (3,2%), para luego reducirse a menos del 2% del producto, comportamiento que evidencia la política anticíclica que se aplicó en estos años. Esta situación permitió observar un elevado ahorro del sector público que en promedio representó el 12,6% del PIB; este ahorro se destinó tanto al financiamiento de la inversión pública y a la reducción del endeudamiento interno.

Estos resultados fueron posibles por el aumento de los ingresos fiscales que en promedio representaron el 44,1% del PIB, nivel superior en más de 15 puntos porcentuales respecto al período 2002-2005. Este incremento en gran medida se debió a los ingresos provenientes de la venta de hidrocarburos que entre 2007 y 2010 representaron en

Tabla 22
Principales indicadores macroeconómicos

	2006	2007	2008	2009	2010	Promedio
PIB millones Bs corrientes (1990)	27.279	28.524	30.278	31.294	32.586	29.992
PIB millones dólares corrientes	11.521	13.215	16.790	17.464	19.502	15.698
Crecimiento del PIB (%)	4,80	4,56	6,15	3,36	4,13	4,60
PIB per cápita en dólares	1.198	1.346	1.677	1.709	1.870	1.560
PIB per cápita en Bs constantes	2.836	2.906	3.023	3.063	3.125	2.991
Crecimiento PIB per cápita (%)	2,71	2,48	4,03	1,30	2,05	2,51
Inversion como % del PIB	13,87	15,19	17,55	16,97	16,90	16,10
Inversion privada como % del PIB	5,77	5,79	7,75	5,37	7,10	6,36
Inversion pública como % del PIB	8,10	9,40	9,80	11,60	9,80	9,74
Ind. términos de intercambio (1990=100)	67,7	62,5	65,9	66,0	74,0	67,21
Inflación	4,95	11,73	11,85	0,27	7,18	7,19
Saldo cuenta corriente como % del PIB	11,4	12,0	12,0	4,7	4,8	9,00
Exportaciones FOB en millones de $us	3.874,5	4.458,3	6.526,5	4.917,5	6.290.5	5.213,5
Importaciones CIF en millones de $us	(2.814,3)	(3.454,7)	(5.081,4)	(4.434,5)	(5.383,7)	(4.233,7)
Población miles	9.619	9.815	10.014	10.218	10.426	10.019
Tasa de desempleo urbano (%)	7,1	6,3	6,7	7,9	6,5	6,9
Incidencia de pobreza (%)	59,92	60,10	56,60	52,30	ND	57,2
GINI	0,59	0,56	ND	ND	ND	0,58

Fuente: UDAPE, CEPAL e INE.

promedio el 18,6% del producto, con un aporte del 41% a los ingresos totales del SPNF. Asimismo, aportaron los ingresos tributarios que, con incrementos menos significativos como proporción del PIB, representaron el 37,8% de los ingresos totales. En conjunto, los ingresos por hidrocarburos y tributarios daban cuenta al finalizar 2010 de casi el 80% de los recursos del SPNF. Los excedentes acumulados permitieron constituir depósitos en el BCB que a 2010 alcanzaban a Bs.19.034 millones (aproximadamente $us 2.719 millones).

El comportamiento de los gastos fiscales debe comprenderse en el marco de un Estado que retoma un papel protagónico en la economía, principalmente a partir de la nacionalización de la mayor parte de las empresas capitalizadas y la creación de otras empresas públicas orientadas a atender la demanda del mercado interno. En este contexto, los egresos totales del SPNF mostraron una tendencia creciente hasta 2009 con una reducción de dos puntos porcentuales del producto en 2010; en promedio anual en el período representaron el 41,8% del PIB.

Los gastos corrientes, que en promedio representaron el 71% de los egresos totales, mostraron un incremento de más de tres puntos porcentuales del producto entre 2007 y 2008, para situarse en los posteriores años en alrededor del 32% del PIB. Su comportamiento estuvo influenciado por la compra de bienes y servicios que del 6,8% del PIB en 2006 pasó al 13,6% en 2010, representando en ese año el 30,7% de los egresos totales; estos incrementos en gran medida se explican por los requerimientos de las empresas públicas. Por su parte, los gastos en servicios personales, si bien mostraron algunos incrementos como proporción del producto, no fueron significativos, representando en promedio el 9,9% del PIB. Las transferencias, el tercer ítem en importancia del gasto, en promedio fueron del 5,8% del producto, entre éstas el gasto en pensiones fue el componente más importante (3,4% del PIB).

Debido a las negociaciones y la condonación de una buena parte de la deuda externa, los intereses por este concepto acusaron una importante reducción, del 1% del PIB en 2006 se redujeron al 0,4% en 2010, lo cual significó que su representatividad en el gasto total sea sólo del 1%. Sin embargo, se observó una tendencia creciente en

el pago de intereses de la deuda interna que al finalizar la década representó el 1,3% del producto. El comportamiento de los gastos de capital fue otro de los factores que explica el aumento de los gastos totales del SPNF, en promedio fueron el 11,7% del PIB, con un participación en el producto por encima del 12% entre los años 2007 y 2009 para observar una contracción en 2010; sin embargo, se destaca que éste fue el nivel más alto de las dos últimas décadas (Tabla 23).

Los mayores ingresos que obtuvo el sector público permitieron importantes asignaciones a la inversión que se situaron en promedio anual en los $us 1.239 millones, observándose en todos los años del período continuos incrementos hasta alcanzar su mayor nivel en 2010 ($us 1.521 millones), lo que significó un crecimiento real del 8,5% promedio anual. En cuanto a su distribución, se privilegiaron las obras de infraestructura que representaron en promedio el 50,7% de la inversión total. En todo el período se invirtieron $us 3.100 millones en este tipo de obras, correspondiendo el 81% a inversiones en el sector de transportes, principalmente caminos y carreteras, 13,8% para obras de energía y el restante 5,2% se asignó a las comunicaciones y manejo de recursos hídricos.

También fue creciente la inversión social ($us 1.921 millones en todo el período) con una participación promedio anual del 30,8% en el total de las inversiones. Las mayores asignaciones beneficiaron al sector educación (31% de la inversión social) y al sector vivienda y urbanismo (32%). Las inversiones productivas, aunque con menos representatividad, también mostraron incrementos a lo largo de todo el período, representando en promedio el 12,5% del total, destacando las asignaciones a las actividades agropecuarias que alcanzaron el 55,7% de las inversiones productivas.

Al finalizar la década, las asignaciones a los hidrocarburos alcanzaron los $us 108 millones. Se esperaba mayores inversiones en este sector dada su importancia estratégica; sin embargo, pese a los bajos niveles de inversión generaron significativos recursos para el sector público. Un aspecto a destacar es que el financiamiento de la inversión pública se originó mayoritariamente en fuentes internas reduciéndose la participación del endeudamiento externo con los consiguientes efectos sobre el stock de la deuda externa y su servicio (Tabla 24).

Tabla 23
Operaciones consolidadas del Sector Público no Financiero

Detalle	En % del PIB						Estructura porcentual					
	2006	2007	2008	2009	2010	Promedio	2006	2007	2008	2009	2010	Promedio
Ingresos Totales	**39,09**	**43,62**	**48,38**	**45,04**	**44,21**	**44,07**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**
Ingresos Corrientes	**37,19**	**41,94**	**47,11**	**43,88**	**43,08**	**42,64**	**95,15**	**96,14**	**97,37**	**97,42**	**97,43**	**96,70**
Ingresos Tributarios	**16,14**	**16,31**	**17,72**	**16,19**	**16,70**	**16,61**	**41,31**	**37,39**	**36,62**	**35,95**	**37,77**	**37,81**
Renta Interna	14,72	14,72	16,05	14,77	15,00	15,05	37,67	33,76	33,16	32,80	33,93	34,26
Renta Aduanera	0,98	1,06	1,10	0,97	1,12	1,05	2,50	2,43	2,28	2,15	2,53	2,38
Regalías Mineras	0,44	0,53	0,57	0,45	0,58	0,51	1,14	1,21	1,18	1,00	1,30	1,17
Impuestos s/Hidrocarburos	13,01	7,55	2,14	1,52	1,19	5,08	33,28	17,32	4,42	3,37	2,70	12,22
Venta de Hidrocarburos	4,31	12,85	21,82	20,81	19,14	15,79	11,03	29,46	45,09	46,19	43,30	35,02
Venta de otras Empresas	0,29	1,75	1,98	1,92	2,51	1,69	0,74	4,01	4,09	4,26	5,69	3,76
Transferencias Corrientes	0,82	0,79	0,83	1,04	0,95	0,88	2,09	1,80	1,71	2,30	2,15	2,01
Otros Ingresos Corrientes	2,62	2,68	2,63	2,38	2,58	2,58	6,70	6,15	5,43	5,28	5,83	5,88

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Detalle	En % del PIB						Estructura porcentual					
	2006	2007	2008	2009	2010	Promedio	2006	2007	2008	2009	2010	Promedio
Ingresos de Capital	**1,89**	**1,68**	**1,27**	**1,19**	**1,14**	**1,44**	**4,85**	**3,86**	**2,63**	**2,64**	**2,57**	**3,31**
Egresos Totales	**34,61**	**41,88**	**45,14**	**44,95**	**42,24**	**41,77**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**95,54**	**99,11**
Egresos Corrientes	**24,18**	**29,22**	**32,51**	**32,10**	**32,11**	**30,03**	**69,87**	**69,77**	**72,02**	**71,42**	**72,62**	**71,14**
Servicios Personales	9,50	9,69	9,39	10,85	10,19	9,92	27,44	23,14	20,79	24,13	23,05	23,71
Bienes y Servicios	6,85	12,01	15,20	12,22	13,59	11,97	19,80	28,67	33,68	27,18	30,74	28,02
Intereses Deuda Externa	1,05	0,86	0,66	0,45	0,35	0,67	3,02	2,05	1,47	1,00	0,79	1,67
Intereses Deuda Interna	0,77	0,45	0,19	1,18	1,26	0,77	2,21	1,07	0,42	2,61	2,85	1,83
Transferencias Corrientes	5,50	5,25	6,09	6,28	5,81	5,79	15,88	12,54	13,50	13,97	13,14	13,81
Rentistas (Pensiones)	3,58	3,39	3,15	3,54	3,30	3,39	10,34	8,08	6,98	7,88	7,45	8,15
Otros Egresos Corrientes	0,64	0,90	0,90	1,06	0,47	0,79	1,84	2,14	1,99	2,37	1,06	1,88
Gastos No Identificados	-0,11	0,06	0,08	0,07	0,44	0,11	-0,33	0,15	0,17	0,15	0,99	0,23
Egresos de Capital	**10,43**	**12,66**	**12,63**	**12,85**	**10,13**	**11,74**	**30,13**	**30,23**	**27,98**	**28,58**	**22,92**	**27,97**
Sup (Def) Corriente	**13,01**	**12,71**	**14,60**	**11,77**	**10,97**	**12,61**	**33,28**	**29,14**	**30,18**	**26,14**	**24,81**	**28,71**
Sup (Def) Global	**4,47**	**1,73**	**3,24**	**0,09**	**1,97**	**2,30**	**11,44**	**3,97**	**6,71**	**0,20**	**4,46**	**5,35**
Financiamiento	**-4,47**	**-1,73**	**-3,24**	**-0,09**	**-1,97**	**-2,30**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**
Crédito Externo Neto	0,40	1,03	1,34	1,05	0,66	0,90	-9,02	-59,54	-41,15	-1.169,45	-33,58	-262,55
Crédito Interno Neto	-4,87	-2,77	-4,58	-1,14	-2,63	-3,20	109,02	159,54	141,15	1.269,45	133,58	362,55
Sup (Def) Primario	**6,28**	**3,04**	**4,10**	**1,72**	**3,58**	**3,74**	**16,07**	**6,97**	**8,47**	**3,81**	**8,10**	**8,68**

Fuente: Elaborado en base a información del MEF.

Tabla 24
Inversión pública por sector económico

Sector	En millones de $us						Estructura porcentual					
	2006	2007	2008	2009	2010	Promedio	2006	2007	2008	2009	2010	Promedio
Total Inversión Pública	**879,5**	**1.005,4**	**1.351,2**	**1.439,4**	**1.520,8**	**1.239,3**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,0**
Productivo	**97,8**	**122,4**	**146,9**	**184,4**	**231,9**	**156,7**	**11,12**	**12,17**	**10,87**	**12,81**	**15,25**	**12,4**
Hidrocarburos	7,3	7,6	12,7	31,2	108,6	33,5	0,83	0,76	0,94	2,17	7,14	2,4
Minería	3,1	11,2	34,2	48,0	27,8	24,9	0,35	1,11	2,53	3,33	1,83	1,8
Industria y Turismo	11,4	20,5	18,4	15,2	11,9	15,5	1,30	2,04	1,36	1,06	0,78	1,3
Agropecuario	76	83,1	81,6	90,1	83,6	82,9	8,64	8,27	6,04	6,26	5,50	6,9
Infraestructura	**481,5**	**550,9**	**649,6**	**694,3**	**724,5**	**620,2**	**54,75**	**54,79**	**48,08**	**48,24**	**47,64**	**50,7**
Transportes	409,5	449,6	490,2	537,2	600,6	497,4	46,56	44,72	36,28	37,32	39,49	40,9
Energía	44,1	69,6	79,8	82,7	71,0	69,4	5,01	6,92	5,91	5,75	4,67	5,7
Comunicaciones	1,3	1,4	46,7	36,5	8,8	18,9	0,15	0,14	3,46	2,54	0,58	1,4
Recursos Hídricos	26,6	30,3	32,9	37,9	44,1	34,4	3,02	3,01	2,43	2,63	2,90	2,8
Sociales	**262,7**	**284,2**	**427,3**	**475,3**	**471,4**	**384,2**	**29,87**	**28,27**	**31,62**	**33,02**	**31,00**	**30,8**
Salud	61,2	63,0	79,7	91,4	71,6	73,4	6,96	6,27	5,90	6,35	4,71	6,0
Educación y Cultura	75,2	77,7	123,9	151,3	176,8	121,0	8,55	7,73	9,17	10,51	11,63	9,5
Saneamiento Básico	56,5	60,6	50,3	79,4	78,8	65,1	6,42	6,03	3,72	5,52	5,18	5,4
Urbanismo y Vivienda	69,9	82,8	173,5	153,2	144,2	124,7	7,95	8,24	12,84	10,64	9,48	9,8
Multisectorial	**37,5**	**47,9**	**127,4**	**85,3**	**92,9**	**78,2**	**4,26**	**4,76**	**9,43**	**5,93**	**6,11**	**6,1**

Fuente: Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE).

Como se mencionó, en el marco de un mejor desempeño de la economía y la aplicación de la nueva Ley de Hidrocarburos que creó el IDH, los ingresos tributarios, en promedio anual como proporción del PIB, fueron superiores en más de siete puntos porcentuales a los observados en el período 2002-2005. Las recaudaciones del Servicio de Impuestos Nacionales representaron en promedio anual el 22,7% del producto, mostrando una tendencia creciente hasta 2009 para contraerse en casi tres puntos del producto en 2010. El aporte del IDH fue el factor crucial para el destacable comportamiento de las recaudaciones, pues aportó en promedio con el 23,1% a los ingresos tributarios, aunque como proporción del PIB tuvo una leve tendencia decreciente. Por su parte, el IEDH que grava al consumo interno de hidrocarburos fue perdiendo importancia en la generación de ingresos hasta situarse en 2010 en el 3,5% de las recaudaciones.

Los impuestos indirectos al consumo y a las importaciones (6,6% del PIB), con variaciones no significativas, tuvieron un comportamiento irregular con un aporte del 28% a las recaudaciones totales constituyéndose en el mayor generador de los ingresos tributarios. El impuesto a las utilidades de las empresas acusó un incremento permanente como porcentaje del PIB en los cuatro primeros años del período y un leve descenso al finalizar la década, su aporte fue del 13,4% a las recaudaciones totales. Los ingresos por el Impuesto a las Transacciones no mostraron grandes variaciones a lo largo del período (1,7% del PIB), nivel que se mantuvo desde principios de la década. Este comportamiento llama la atención por cuanto la dinámica de la demanda interna y el volumen de negocios fueron mayores en comparación a las anteriores gestiones. Las recaudaciones por consumos específicos no fueron relevantes, su aporte a los ingresos tributarios estuvo por debajo del 4%; situación similar se presentó en los otros impuestos, aunque con un mayor efecto recaudador hacia 2010.

El pago de tributos mediante valores fiscales tuvo un comportamiento cíclico, destacando 2009 cuando llegaron a representar el 4,8% del producto, mientras que en los otros años no fueron mayores al 2,5%. Con referencia a las recaudaciones aduaneras, pese al significativo incremento de las importaciones, fueron apenas superiores en promedio al 1% del PIB, situación que devela altos niveles de exenciones tributarias por concepto del GAC en la importación de bienes

de capital asociados a la debilidad de la Aduana para el control de las importaciones ilegales (Tabla 25).

En resumen, en el marco del proceso de nacionalización de las empresas públicas, en particular de YPFB, de un contexto externo favorable y un buen desempeño de la economía, los ingresos del SPNF observaron sustanciales incrementos que permitieron afrontar los crecientes gastos corrientes y de capital y dejar un excedente que a su vez permitió reducir el crédito interno. La composición de los ingresos del SPFN mostró una estructura diferente con relación a las gestiones pasadas, ya que la venta de hidrocarburos en el mercado interno y externo y sus impuestos constituyeron la principal fuente de ingresos. Los otros impuestos, principalmente el IVA, el IUE y el IT, mostraron una evolución favorable. Por el lado del gasto, se destaca la mayor participación de la inversión pública, el aumento en los gastos por bienes y servicios y la reducción del gasto en intereses por concepto de la deuda externa, aunque continuaron siendo importantes las erogaciones en servicios personales y las transferencias, que además de cubrir el costo de la reforma de pensiones incorporaron asignaciones para los distintos bonos creados en la gestión.

La importante reducción de la deuda externa por la condonación de los acreedores multilaterales, que de $us 3.248 millones en 2006 se redujo el siguiente año a $us 2.208 millones para llegar a fin de la década a los $us 2.864 millones, permitió márgenes de holgura en las finanzas públicas. Sin embargo, en contraposición, el endeudamiento interno del TGN fue creciente, de $us 3.042 millones en 2006 se incrementó a $us 4.586 millones en 2010, siendo los Fondos de Pensiones (AFP) y el Banco Central los principales acreedores. Este endeudamiento, con excepción de las AFP, estuvo determinado por los requerimientos de liquidez ante descalces entre los ingresos proyectados y los efectivos y por los programas de emergencia por desastres naturales.

En el período, la creación de bonos destinados a determinados grupos de la población se constituyó en la política de distribución del ingreso. En este contexto, el bono Juancito Pinto, destinado a reducir la deserción escolar de los niños comprendidos en los primeros ocho años de primaria, tuvo un costo promedio anual

Tabla 25
Recaudación renta interna y aduanera por tipo de impuestos

Detalle	Abrev.	En % del PIB						Estructura porcentual					
		2006	2007	2008	2009	2010	Promedio	2006	2007	2008	2009	2010	Promedio
Total Recaudaciones (SIN +GAC)		**23,21**	**23,63**	**24,53**	**25,11**	**22,40**	**23,78**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**
Total Recaudaciones SIN		**22,21**	**22,55**	**23,36**	**24,15**	**21,28**	**22,71**	**95,68**	**95,47**	**95,25**	**96,14**	**95,00**	**95,51**
Valor Agregado (Mercado Interno)	(IVA)	2,69	2,92	3,11	2,92	2,97	2,92	11,58	12,35	12,67	11,63	13,28	12,30
Valor Agregado (Importaciones)	(IVA)	3,41	3,89	4,09	3,52	3,77	3,73	14,70	16,44	16,66	14,02	16,82	15,73
Consumo Específico (Mercado Interno)	(ICE)	0,49	0,58	0,59	0,61	0,68	0,59	2,11	2,46	2,42	2,42	3,02	2,49
Consumo Específico (Importaciones)	(ICE)	0,18	0,21	0,22	0,19	0,27	0,22	0,79	0,88	0,90	0,76	1,23	0,91
Impuesto a las Utilidades de las Empresas	(IUE)	2,75	2,69	3,50	3,60	3,35	3,18	11,83	11,38	14,28	14,34	14,95	13,36
Transacciones	(IT)	1,74	1,85	1,87	1,65	1,58	1,74	7,50	7,83	7,61	6,55	7,04	7,31
Imp. Especial Hidrocarburos y Derivados	(IEHD)	1,65	2,05	1,69	0,53	0,78	1,34	7,09	8,68	6,89	2,13	3,47	5,65
Impuesto Directo a los Hidrocarburos	(IDH)	5,99	5,78	5,50	5,31	4,89	5,50	25,81	24,47	22,44	21,15	21,84	23,14
Otros Impuestos e Ingresos		1,06	0,98	1,00	1,02	1,42	1,10	4,55	4,15	4,07	4,07	6,35	4,64
Valores Fiscales		2,25	1,62	1,79	4,79	1,57	2,41	9,71	6,84	7,32	19,08	7,00	9,99
Gravamen Arancelario	**GAC**	**1,00**	**1,07**	**1,16**	**0,97**	**1,12**	**1,07**	**4,32**	**4,53**	**4,75**	**3,86**	**5,00**	**4,49**

Fuente: Elaborado en base a información del MEF.

de Bs 300 millones. La Renta Dignidad destinada a las personas mayores de 60 años, entre 2008 y 2010, representó una erogación de Bs 4.764 millones que se financiaron con el Fondo de la Renta Universal de Vejez conformado por el 30% de los recursos del IDH del TGN, gobernaciones, municipios y del Fondo Indígena. Finalmente, el bono Juana Azurduy destinado a madres en período de embarazo representó un costo hacia 2010 de Bs 94,8 millones. Estudios realizados sobre el efecto de estos subsidios dan cuenta de un impacto positivo en la reducción de la pobreza que se estima alrededor de cuatro puntos porcentuales.

Cabe mencionar que en la gestión de gobierno hubo un elevado cambio de los funcionarios públicos en todos los niveles del aparato estatal, lo que originó en los primeros años una gestión con bajo cumplimiento de objetivos y metas. En el primer semestre las ejecuciones presupuestarias no alcanzaron ni al 30% del presupuesto programado; la ejecución se elevó recién en el tercer trimestre. Sin embargo, en los últimos años de la década se observó mejores resultados, en particular en la ejecución de la inversión pública que alcanzó los niveles más altos de los últimos 20 años.

4.3. Temas referidos al Presupuesto General de la Nación

El marco de la institucionalidad del Presupuesto General de la Nación merece un análisis especial, porque es allí donde de alguna manera se traducen tanto las intenciones de la política económica y la operativización de las propuestas de desarrollo como las pugnas distributivas de los recursos públicos entre los grupos corporativos y regionales.

El proceso presupuestario comienza en julio y agosto, cuando el ministerio de Economía y Finanzas presenta las estimaciones macroeconómicas, incluyendo la estimación de los ingresos fiscales para el año siguiente sobre la base del comportamiento previsto de la economía y los progresos esperados en la eficiencia de los organismos fiscales (Aduanas e Impuestos Internos). Alrededor de septiembre se presentan al Poder Ejecutivo los límites máximos para el año siguiente, así como la estructura de las partidas y categorías de gastos, junto a los instructivos para la aplicación de los gastos.

En septiembre y octubre, las entidades presentan sus presupuestos y Planes Operativos Anuales (POA).

Una vez acordado el presupuesto en el Poder Ejecutivo, éste se presenta, normalmente en noviembre, a la Asamblea para su consideración en un plazo de 60 días, si en ese plazo no existe una manifestación, se promulga la ley que pone en vigencia el presupuesto fiscal. En la Asamblea, la aprobación del presupuesto tiene lugar primero en la Cámara de Diputados y luego en el Senado. En general, en la Asamblea, los ajustes son aumentos de partidas destinadas a inversiones públicas en las regiones, que casi siempre son parte de compromisos políticos.

Durante la ejecución presupuestaria se permite, mediante el SIGMA, la entrada de transacciones, siempre que el monto ejecutado no sea mayor que la cuota. La ejecución del presupuesto no sólo está afectada por la gestión en base a efectivo, sino también por las constantes modificaciones de los presupuestos aprobados. Las modificaciones están sujetas a distintas normas de aprobación; sin embargo, en la práctica el gobierno hace las modificaciones y la Asamblea las aprueba automáticamente al final del ejercicio fiscal. En algunos casos, las modificaciones responden a presiones de grupos de interés que bajo distintas modalidades logran sus objetivos. Es el caso, por ejemplo, de los aumentos salariales a los sectores de educación, salud o del incremento de la inversión pública en determinadas regiones. El proceso de negociación sobre el presupuesto dura todo el año, lo cual genera un alto grado de incertidumbre para las instancias que son responsables de administrar los programas de gastos del gobierno.

Entre las debilidades que se han detectado en el proceso de elaboración y ejecución del presupuesto se encuentran la falta de un análisis de costos y beneficios, componentes de informalidad y presiones de grupos con intereses particulares. Además, el proceso de ejecución en base al efectivo da lugar a un desembolso paulatino que muchas veces se realiza no en función de los objetivos con los que se diseñó el presupuesto sino como resultados de presiones de distinta índole: sectoriales, regionales, políticas o gremiales.

También se detectaron problemas de coordinación, principalmente entre los ministerios de Planificación del Desarrollo, responsables de la programación de las inversiones, y el ministerio de Economía y Finanzas, encargado del gasto corriente, dando lugar a la subestimación del gasto corriente que requerirán las futuras inversiones. En los últimos años se ha observado la casi continua menor ejecución del presupuesto aprobado, si bien estas reducciones disminuyen el déficit y las deudas potenciales, al mismo tiempo cuestionan el cumplimiento de metas y objetivos, principalmente los relacionados con los proyectos de inversión.

Capítulo III

Las finanzas públicas y el desarrollo económico nacional y regional

1. El crecimiento nacional en su perspectiva histórica y estructural

A fin de construir una mirada de largo plazo, se utilizó una serie 1950-2009 para el PIB medido en bolivianos constantes de 1990[1], observándose que desde la década de los 50 el comportamiento del producto ha estado influenciado por la coyuntura externa y por eventos de orden político y económico que permiten identificar los siguientes períodos:

- En los tres gobiernos de la llamada Revolución Nacional (1952-1964) se observaron tasas de crecimiento bajas (algunas negativas hasta 1957) que se tornaron en altamente positivas a partir de 1961 cuando empezaron a mostrarse los frutos de los cambios políticos.
- La inestabilidad del período 1964-1971 no alteró la tendencia del PIB que se mantuvo positiva a pesar de la agudización de la crisis política en el período 1970-1971.

1 La construcción de esta serie enfrenta problemas metodológicos puesto que en el período bajo análisis la forma de medición del PIB cambió muchas veces. Por ejemplo, los cambios de años base se dieron en 1950, 1958, 1968, 1970, 1980, 1988 y 1990. En los años 1968 y 1988 se hicieron reformas profundas a la metodología de cálculo. Las reformas a cuentas nacionales terminadas en 1988 dieron lugar a una medición del PIB a precios de 1990 tal como se dispone hasta la actualidad. Por lo tanto, se ha trabajado con una serie “empalmada” hacia atrás tomando las tasa de crecimiento en cada año para el empalme a la serie actual medida a precios de 1990.

– La llamada “era Banzer” (1971-1978) estuvo signada por una tendencia positiva del PIB acorde a la coyuntura externa favorable para los productos de exportación y por el endeudamiento masivo.
– En el período 1978-1982, de alta inestabilidad política, la economía comenzó a debilitarse hacia fines de 1980 y se tradujo en una tendencia negativa del PIB que empezó en 1980.
– El período de alta inflación e hiperinflación 1982-1985 estuvo signado por una alta inestabilidad política. En este período, sin excepción, la tendencia del PIB fue negativa. Obsérvese que la tendencia negativa en el producto se inició dos años antes de que Hernán Siles Zuazo asumiera el gobierno (1982) y por lo tanto la hiperinflación observada no fue necesariamente causal de la caída del producto.
– El período pre capitalización (1986-1997) tuvo tasas de crecimiento bajas con relación a las expectativas post estabilización que mantuvieron, sin embargo, la tendencia positiva del producto. Es notoria la anécdota de que en esos años la tasa de crecimiento del PIB acompañaba sistemáticamente la tasa meta gubernamental a inicios del período (nótese la regularidad del gráfico). En ese período fue muy discutida la tasa de crecimiento de 1992 que pasó de cifras oficiales superiores al 3% a una cifra definitiva de 1,65% rompiendo ese vínculo tasa real-tasa meta.
– El período post capitalización (1998-2009) comenzó con una tasa de crecimiento alta en 1998 (5,03%) iniciando un corto período de expectativas de alto crecimiento que habría de cortarse abruptamente con el inicio de la crisis de 1999. Pese a no haberse observado tasas negativas en este período, la inestabilidad política es similar a la del período 1982-1985. Finalmente, en 2004 la tasa de crecimiento se colocó en 3,54% tras cinco años de tasas inferiores al 3% anual; las tasas de crecimiento se mantuvieron estables con una ligera disminución en 2009 a raíz de la crisis económica mundial.

Con el propósito de establecer los ciclos económicos, se ha considerado como una primera opción el PIB medido en logaritmos que resultó en una variable integrada de orden uno I (1) para la muestra

anual 1950-2004. Sin embargo, existe evidencia[2] que señala que el grado de integración es inestable debido a los cambios estructurales de 1957 y 1985, razón por la cual se ha tomado la tasa de crecimiento del PIB como serie integrada de orden cero I (0), lo que permitió identificar dos estimaciones para los ciclos que se grafican en la Ilustración 2. Dichos ciclos se han estimado tomando en cuenta la muestra del período 1950-2004 que obliga a tomar métodos menos confiables que los basados en muestras grandes (superiores a las 300 observaciones).

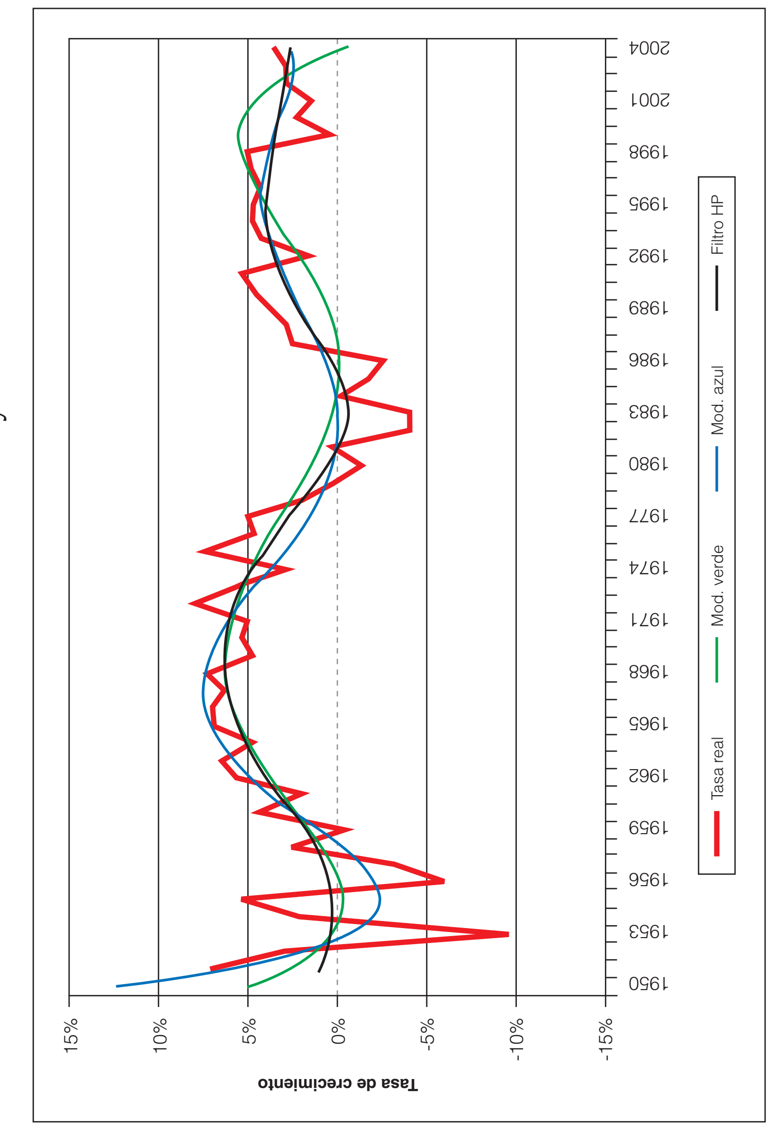
En el período 1950-2004 se pueden distinguir claramente dos ciclos para el PIB real. Un primer ciclo que se originó con la aplicación del Plan Eder en 1957 y que culminó con el gobierno de Siles Zuazo. La identificación del primer ciclo coincide con varios análisis que señalan que el modelo económico aplicado en 1952 se agotó en el período 1982-1985. Las dos estimaciones de ciclo señalan dicho período como el fin del primer ciclo.

El segundo ciclo identificado comienza con la estabilización de 1985, pero las dos estimaciones tienen diferentes senderos sobre su finalización. Sin embargo, ambos métodos coinciden en señalar que el ciclo iniciado en 1985 es más corto. En el ciclo reproducido con la línea verde (modelo verde) el fin del ciclo aún no ha llegado y la tasa de crecimiento de 2004 en adelante sólo se explica por una coyuntura externa favorable y transitoria; sin embargo, el ciclo debería concluir entre 2010 y 2012 con tasas de crecimiento muy bajas. El modelo verde también muestra que la desaceleración de 1999 no sólo refleja la coyuntura externa desfavorable sino también el repentino corte del modelo de crecimiento traducido en un debilitamiento posterior de la tendencia del producto que hace culminar el ciclo de manera asimétrica y violenta hacia abajo.

El modelo azul, en cambio, es más suave, mostrando que los shocks transitorios son absorbidos sin grandes pérdidas en la tasa de crecimiento del producto. Muestra también que, independientemente de la capitalización y la crisis asiática, el modelo de crecimiento

2 La conclusión de que el PIB es I (1) ha tomado en cuenta esta evidencia (aplicación de Phillips-Perron con tres truncamientos).

Ilustración 2
Tasas de crecimiento del PIB real y sus ciclos



Fuente: Elaboración propia.

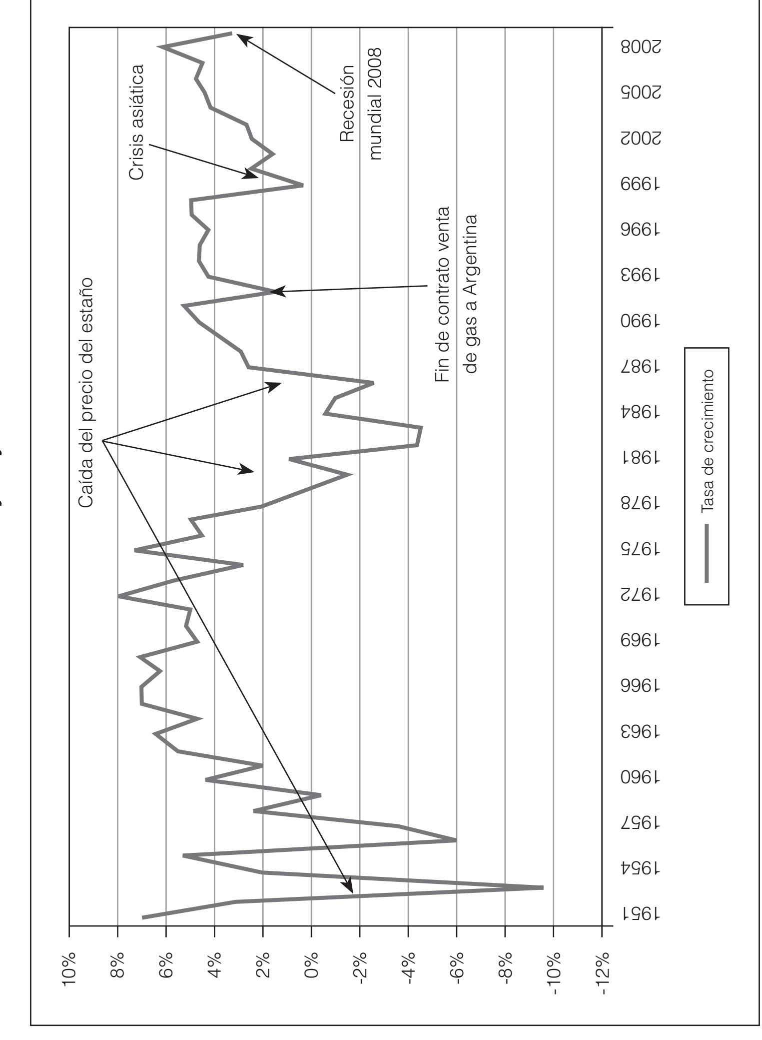
empezó a agotarse en 1997. La tasa de 1998 fue "anormal" así como la posterior desaceleración de 1999. De hecho, el período 1999-2001 muestra tasas de crecimiento que se explican por el shock externo desfavorable. Sin embargo, de cualquier manera habrían sido bajas. Finalmente, las tasas observadas en 2003 y 2004 corresponderían a otro ciclo y se esperaba tasas mayores en los años sucesivos (en condiciones normales) con la sola excepción de 2009 por los factores antes citados.

Si se tratara de elegir entre ambos modelos, el modelo azul tiene mayor probabilidad de ser el más cercano a los datos. El filtro Holdrick-Prescot aplicado a estas series (modelo negro) muestra que es muy probable que las observaciones del año 2004 en adelante correspondan a un nuevo ciclo que aún no habría alcanzado sus picos máximos.

El objetivo del análisis fue mostrar, desde un punto de vista económico, los ciclos del PIB en relación con los modelos político-económicos vigentes a lo largo del período considerado. El primer hallazgo importante es que se detectan dos ciclos que coinciden plenamente con los ciclos políticos del país: del Plan Eder hasta la crisis de 1985 y desde la estabilización de 1985 hasta el presente, cuando definitivamente (es el segundo hallazgo) el ciclo concluye. Sólo existen discrepancias con relación a si el año 2004 corresponde a un nuevo ciclo o solamente es una observación atípica de la culminación del ciclo iniciado en 1985. La evolución de 2006 en adelante corresponde a un nuevo ciclo.

Las lecciones para quienes toman las decisiones son: el ciclo iniciado en 1985 ha concluido y, como todo interregno entre ciclos, el período 2003-2005 fue de alta incertidumbre tanto económica como política. El período 2006-2009 todavía es muy corto para ser calificado como ciclo o como residuo del ciclo agotado. En 1956, en plena crisis de la Revolución Nacional, se tenía claro que los ajustes apuntaban a la consolidación de un modelo estatista. En 1985 se sabía que la política económica apuntaría hacia una economía de mercado. En 2006 se considera un modelo con alta participación del Estado en un marco de autonomías regionales que privilegia el mercado interno (Ilustración 3).

Ilustración 3
Tasa de crecimiento y coyuntura externa



Fuente: Elaboración propia.

Entre las explicaciones del bajo desarrollo boliviano se debe mencionar la forma cómo el país se insertó en la economía internacional a partir de sus recursos naturales. Esto determinó una estructura económica primario-exportadora que dio lugar a sectores de enclave con escasas repercusiones en otros sectores productivos.

Esta característica de la economía boliviana también se evidenció en el período 1988-2010, cuando la crisis de fin del primer contrato de venta de gas a la Argentina y las consecuencias de la crisis asiática, vía efectos en Brasil, México y Argentina, tuvieron severos efectos sobre la tasa de crecimiento del producto. Nótese, sin embargo, que las recesiones asociadas a esas crisis se dieron con tasas de crecimiento no negativas. En 1992 la tasa de crecimiento fue mayor al 1% mientras que en la crisis de 1999-2000 la tasa de crecimiento fue positiva pero inferior al 1%; la tasa de crecimiento posterior a 2008 fue incluso superior al 3%. En este período la agricultura disminuyó su participación en el PIB en casi tres puntos porcentuales en tanto que la actividad extractiva aumentó su participación en igual tamaño; a su vez, la industria manufacturera aumentó en menos del 1% su participación en el PIB.

A pesar de que la economía boliviana en su conjunto no experimentó tasas negativas de crecimiento entre 1988-2009, todas las economías regionales soportaron recesiones por prolongados períodos de tiempo, lo que lleva a concluir la escasa integración existente entre regiones en la que el indicador nacional no es representativo de los indicadores regionales (Tabla 26).

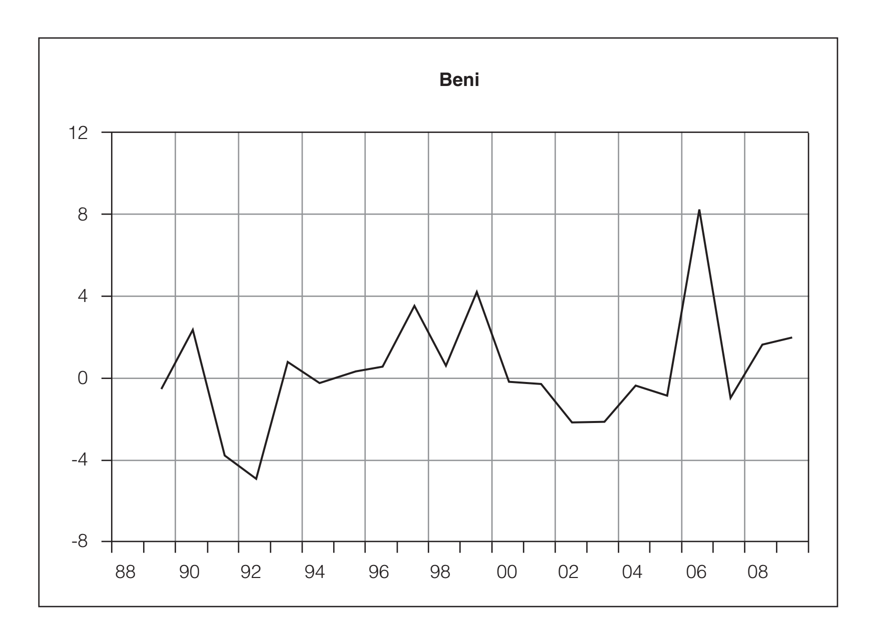
El análisis regional no reproduce necesariamente lo observado a nivel nacional ya que se encuentran estructuras económicas diferentes y distintos grados de exposición a los shocks externos. Ni los ciclos departamentales, ni la estructura productiva de los departamentos, ni el producto por habitante son idénticos. Esta heterogeneidad relativiza, por lo tanto, el alcance de los períodos de crisis o de expansión así como los efectos de cualquier política económica y en particular de las políticas fiscales en el desarrollo (Ilustración 4).

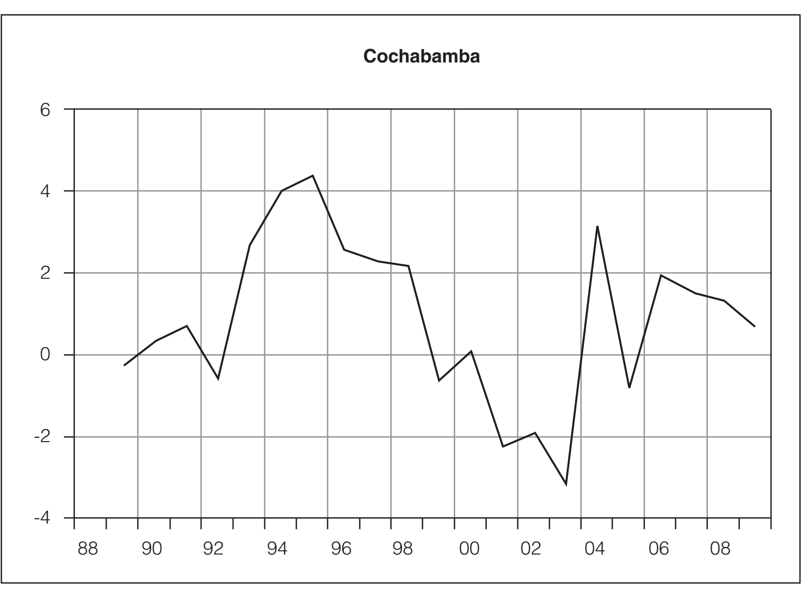
Tabla 26
Composición PIB Nacional

Descripción	1950	1976	1988	1995	2005	2009
A. Industrias	**90,45%**	**87,59%**	**80,08%**	**81,49%**	**80,80%**	**81,10%**
Agricultura, Silvicultura, Caza y Pesca	32,62%	18,61%	16,19%	14,89%	14,52%	13,33%
Extracción de Minas y Canteras	16,18%	17,85%	9,03%	10,20%	10,80%	12,21%
Industrias Manufactureras	14,72%	14,53%	16,28%	17,06%	16,51%	17,11%
Electricidad Gas y Agua	1,46%	0,52%	1,56%	2,06%	1,98%	1,97%
Construcción y Obras Públicas	1,69%	5,04%	3,07%	3,36%	2,70%	3,37%
Comercio	12,10%	10,90%	8,43%	8,59%	8,19%	8,21%
Transporte, Almacenamiento, Común	5,89%	4,46%	8,91%	9,96%	10,95%	10,76%
Establecimientos Financieros, Seguros, Bienes	0,00%	13,16%	10,75%	10,75%	11,19%	11,37%
Servicios Comunales, Sociales y Personales	0,00%	4,02%	3,87%	3,81%	3,90%	3,65%
Restaurantes y Hoteles	0,00%	0,00%	3,36%	3,23%	2,91%	2,64%
Servicios Bancarios Imputados	0,00%	-1,51%	-1,37%	-2,40%	-2,85%	-3,51%
B. Servicios Administración Pública	**12,25%**	**8,90%**	**10,89%**	**9,36%**	**9,12%**	**9,04%**
C. Servicio Doméstico	**0,00%**	**0,60%**	**0,62%**	**0,55%**	**0,49%**	**0,45%**
Producto Interno Bruto (a precios básicos)	100,00%	97,09%	91,59%	91,39%	90,41%	90,59%
Derechos sobre importaciones, IVA n.d., IT y otros impuestos indirectos	0,00%	2,91%	8,41%	8,61%	9,59%	9,41%
Producto Interno Bruto (a precios de mercado)	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

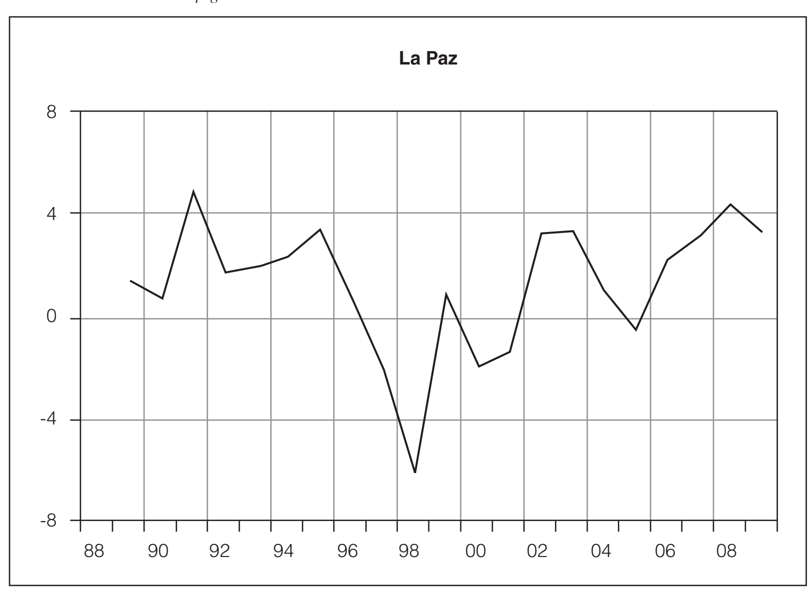
Ilustración 4
Tasa de crecimiento del PIB per cápita departamental

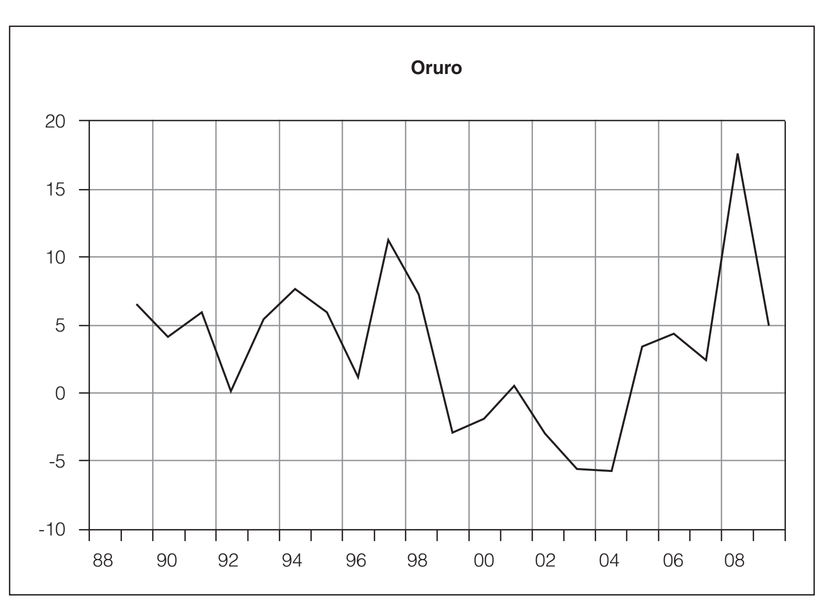




(Continúa en la siguiente página)

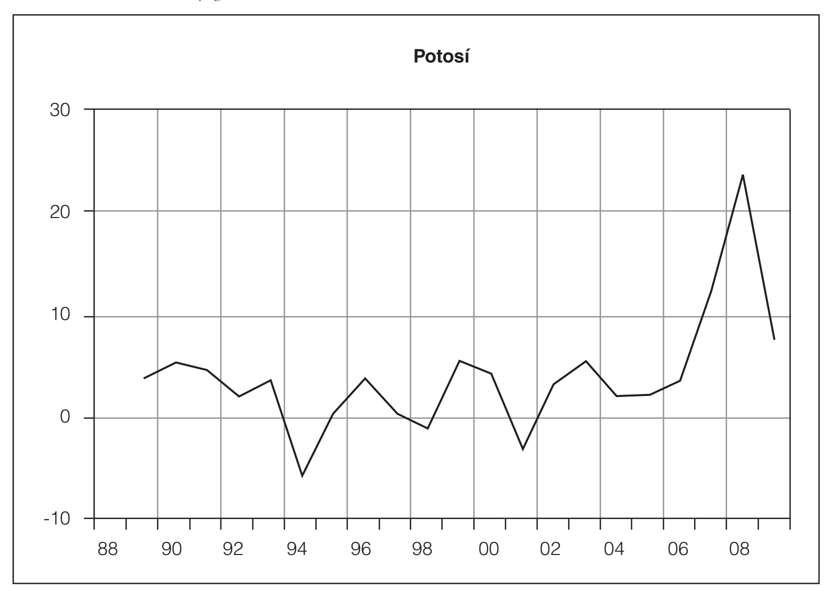
(Continuación de la anterior página)

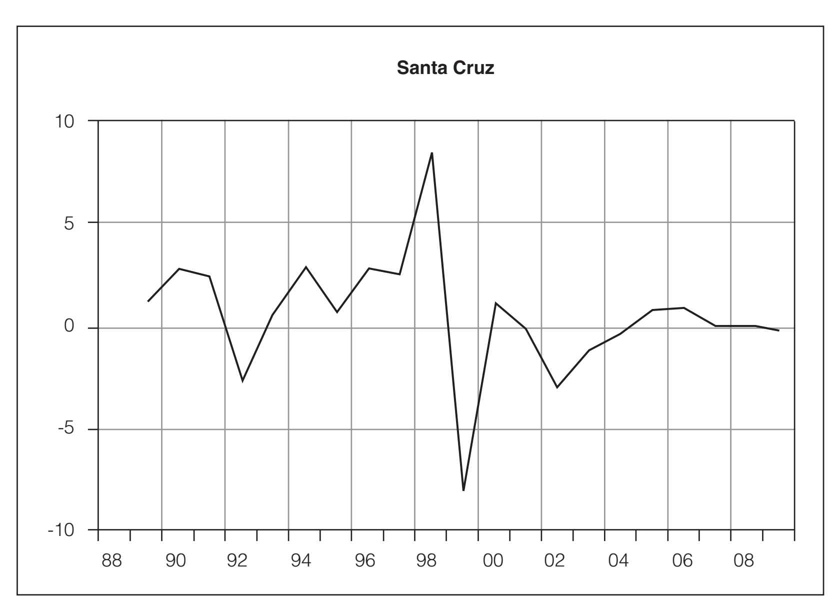




(Continúa en la siguiente página)

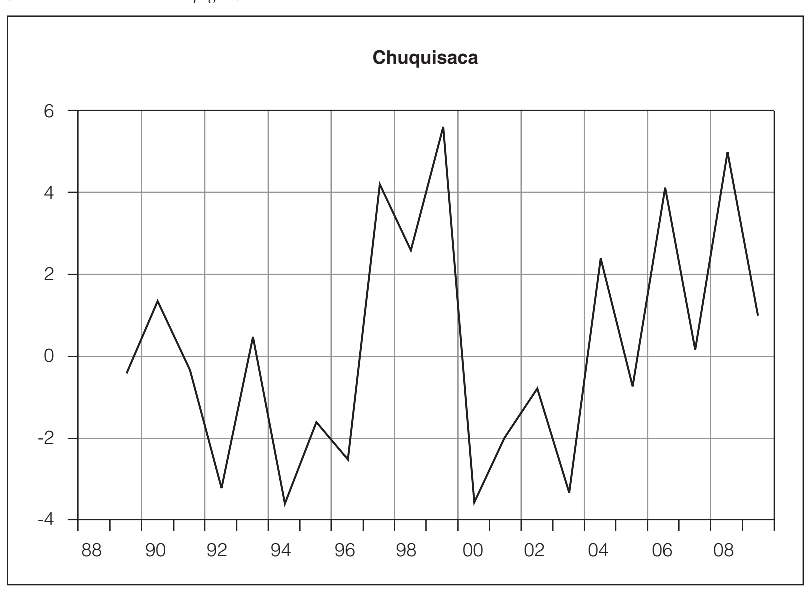
(Continuación de la anterior página)

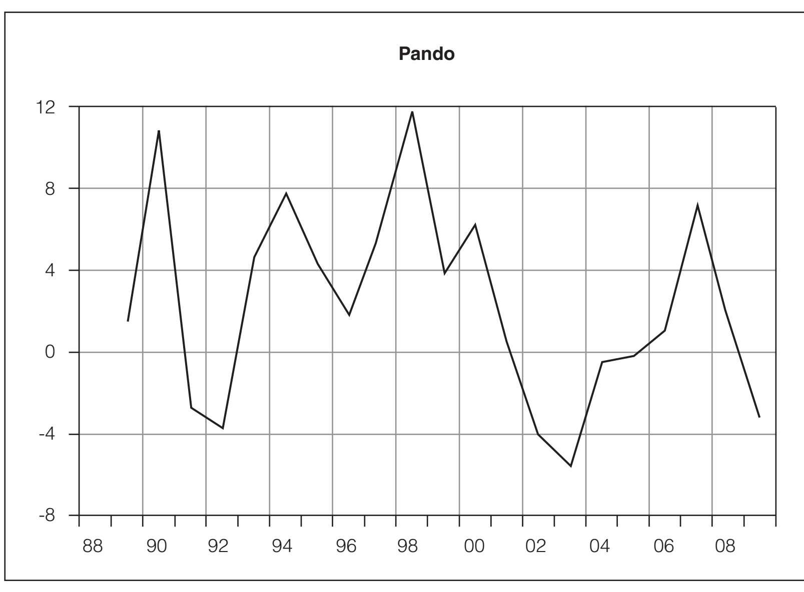




(Continúa en la siguiente página)

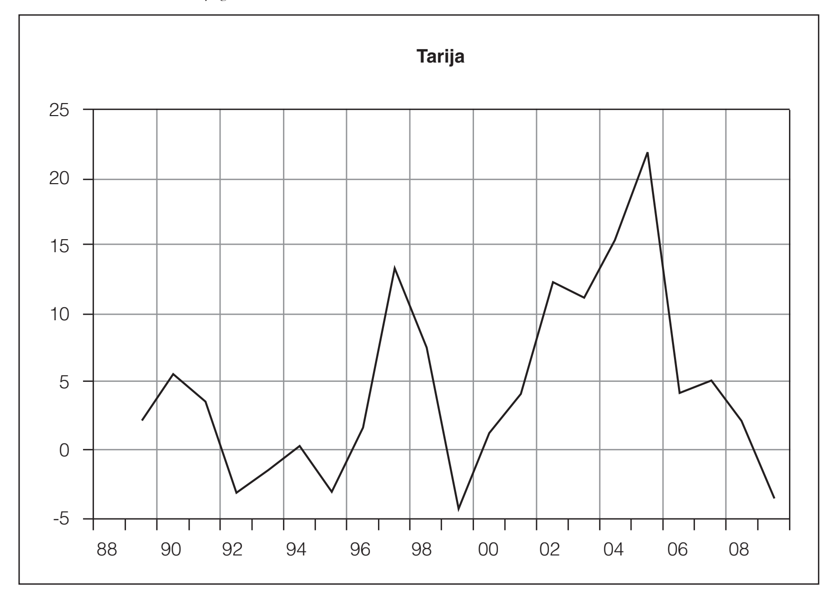
(Continuación de la anterior página)





(Continúa en la siguiente página)


(Continuación de la anterior página)



Fuente: Elaboración propia.

En los gráficos se observa que el PIB de Santa Cruz fue afectado fuertemente por la crisis asiática al igual que los de Tarija y Chuquisaca; en cambio, en los demás departamentos se observan oscilaciones más pequeñas, lo que permite concluir que las crisis globales no afectaron de la misma manera a los diferentes departamentos de Bolivia. A pesar de que la economía boliviana en su conjunto no experimentó tasas negativas de crecimiento entre 1988-2009, todas las economías regionales soportaron recesiones por prolongados períodos de tiempo, aspecto que demuestra la escasa vinculación entre departamentos.

El caso beniano, por su parte, muestra que sus crisis se originaron en los desastres naturales; en Cochabamba se observa que sus crisis son las mismas observadas a nivel nacional pero amplificadas, ya que la recesión nacional de 1999 duró en este departamento hasta 2004. Similar situación se observa en Chuquisaca donde además se tiene una alta inestabilidad en la tasa de crecimiento. La Paz parece mostrar un comportamiento contra cíclico ya que sus recesiones coinciden con bonanzas nacionales. Oruro acompaña el ciclo minero destacándose el largo período de recesión que duró desde 1998 hasta 2005.

Los ciclos en Pando coinciden con los ciclos fiscales descritos en otras secciones de esta investigación. Potosí difiere del patrón minero de Oruro ya que su tasa de crecimiento estuvo estancada hasta 2006 y su expansión se explicada totalmente por el *boom* de los precios de los minerales. Santa Cruz refleja el ciclo nacional con recesiones en 1992 y 1999 amplificadas, con la diferencia de que después de la recesión de 1999 el promedio de la tasa de crecimiento es muy baja; se podría considerar como hipótesis que el cambio de modelo y el menor acceso de sus élites al poder central determinaron el patrón actual observado. Tarija refleja el esfuerzo por hacer de ese departamento una región petrolera con violentas alzas en su crecimiento y violentas caídas que se explican por el ciclo externo pero también por la insuficiente inversión pública.

2. Estructura productiva regional y crecimiento económico

En el período de estudio (1988-2009) el crecimiento de los diferentes departamentos de Bolivia no fue capaz de reducir las desigualdades entre los mismos. Se destaca el crecimiento del PIB per cápita de Tarija en los primeros años de la década de 2000 y el debilitamiento de la economía de Santa Cruz, departamento que cayó al tercer lugar en 2009 después de ser la primera economía entre 1988 y 1998.

Los resultados del análisis regional muestran que la actividad económica sectorial sufrió ligeras modificaciones en el período analizado, con tendencia a un sendero negativo en la participación del sector manufacturero con los consiguientes correlatos en torno al debilitamiento del sendero de crecimiento sustentable. Incluso en departamentos con niveles iniciales bajos de PIB per cápita, la participación del sector industrial cayó, como en el caso de Pando, donde la participación del sector manufacturero cayó de 12,36% en 1990 a 9,13% en 2009.

El debilitamiento del sector manufacturero fue más acentuado en los departamentos que dependen en mayor medida de los recursos no renovables. En Oruro, la participación del sector manufacturero cayó de 16,11% en 1990 a 7,59% en 2009; de manera similar, en Potosí también cayó de 5,48% en 1990 a 2,64% en 2009 y en Tarija de 13,72%

a sólo 3,57% en 2009 debido a la fuerte expansión de la actividad hidrocarburífera que redujo la participación de los otros sectores.

Las disímiles tasas de crecimiento entre departamentos fueron confirmadas considerando como hipótesis nula que el promedio de tasas de crecimiento entre departamentos es igual. Ello significa que a pesar de mostrar aceleraciones y recesiones en el tiempo, se podría tener en promedio tasas de crecimiento similares. La hipótesis nula, tal como se puede observar, es rechazada incluso al 1% de significación, con lo que queda confirmado que las tasas de crecimiento entre departamentos mostraron dinámicas diferentes.

Tabla 27
Prueba de hipótesis del comportamiento de las tasas de crecimiento del PIB departamentales

Método	df	Valor	Probabilidad
Test Anova F	(8, 189)	32.73208	0.0000
Test Welch Ft*	(8, 77.1335)	135.9294	0.0000
* Permite variaciones de celdas desiguales			

Fuente: Elaboración propia.

La hipótesis nula de igualdad de ingresos es rechazada. Al mismo tiempo, la matriz de correlaciones simples muestra una gran dispersión. La primera evidencia es, entonces, que las regiones no están vinculadas necesariamente y que incluso se presentan algunas correlaciones negativas (Tabla 28).

La participación de los impuestos en el PIB a precios de mercado también tiene ciertas particularidades que es pertinente comentar. En 2009, el grueso de los departamentos tuvo una participación inferior al 10%. Sin embargo, en La Paz, la participación no sólo está por encima de ese porcentaje sino que subió de 11,8% en 1990 a 24,2% en 2009. Un patrón similar se observa en Santa Cruz donde la participación de los impuestos en el producto pasó de 8,4% a 20,3% en el mismo período de tiempo, lo que muestra que en los departamentos de mayor desarrollo la presión tributaria acusó un incremento. Estas asimetrías en la presión tributaria constituyen un obstáculo

Tabla 28
Correlaciones entre las tasas de crecimiento del PIB per cápita

	Beni	Cochabamba	Chuquisaca	La Paz	Oruro	Pando	Potosí	Santa Cruz
BEN	1.000000							
	—							
CBB	0.461892	1.000000						
	0.0305	—						
CHU	0.708494	-0.056359	1.000000					
	0.0002	0.8033	—					
LPZ	0.247826	0.611709	-0.016151	1.000000				
	0.2661	0.0025	0.9431	—				
ORU	0.529134	0.938288	0.115487	0.694587	1.000000			
	0.0113	0.0000	0.6088	0.0003	—			
PAN	0.593390	0.901733	0.056367	0.502907	0.887033	1.000000		
	0.0036	0.0000	0.8032	0.0171	0.0000	—		
POT	0.647751	0.558317	0.425995	0.821376	0.716409	0.632123	1.000000	
	0.0011	0.0069	0.0481	0.0000	0.0002	0.0016	—	
SCR	0.275076	0.871867	-0.144147	0.337691	0.815316	0.767561	0.274395	1.000000
	0.2154	0.0000	0.5222	0.1243	0.0000	0.0000	0.2165	—
TAR	0.611956	0.530025	0.264762	0.700794	0.581923	0.659394	0.871942	0.276794
	0.0025	0.0112	0.2338	0.0003	0.0045	0.0008	0.0000	0.2124

Fuente: Elaboración propia.

para la generación de recursos para el financiamiento de políticas de desarrollo departamental ya que hay departamentos como Beni con una presión tributaria de 3,98% y otros como La Paz con 24,2% y Cochabamba con el 14,46%.

Otro aspecto importante es la distribución urbano-rural de la pobreza. Evidentemente existe una mejora de los indicadores relacionados con la pobreza cuando se observan los índices departamentales. Pero cuando se efectúa el análisis en el ámbito municipal se encuentra que la brecha urbano-rural se ha incrementado en el período de estudio. Por ejemplo, en el departamento de La Paz, se observa un gran número de municipios con índices de pobreza superiores al 97% pese a que el departamento tiene un índice de 66,20%.

Tabla 29
Índice de Desarrollo Humano departamental

	Año			Puesto		
	1976	1992	2001	1976	1992	2001
Santa Cruz	0,558	0,626	0,679	1	1	1
Tarija	0,493	0,583	0,652	4	2	2
La Paz	0,483	0,573	0,629	3	6	3
Beni	0,548	0,571	0,627	6	3	4
Cochabamba	0,431	0,563	0,627	2	4	5
Pando	0,493	0,562	0,651	7	5	6
Oruro	0,490	0,547	0,627	5	7	7
Chuquisaca	0,340	0,493	0,572	9	8	8
Potosí	0,359	0,443	0,521	8	9	9
Bolivia	0,464	0,568	0,641			

Fuente: PNUD.

Si bien el Índice de Desarrollo Humano (IDH) nacional aumentó ocho puntos porcentuales desde 2001 y 18 puntos desde 1976, existen departamentos que actualmente tienen un IDH equivalente al nacional registrado en 1992, como Potosí y Chuquisaca. Esto implica que las mejoras, evidentes por el aumento del índice, no fueron simétricas ni mostraron uniformidad, lo que significa un serio problema distributivo puesto que los departamentos rezagados

necesitarán importantes transferencias para superar por lo menos el IDH promedio de 1992, que hoy en día ya supone un rezago de 20 años. Adicionalmente deben considerarse las profundas brechas que existen entre los municipios de un mismo departamento. Al respecto, basta mencionar que en Chuquisaca el IDH en 2005 era de 0,704 mientras que muchos de sus municipios tenían índices de 0,356 como Presto o Poroma con 0,41.

3. El modelo de interrelación entre las finanzas públicas y el desarrollo

Los mecanismos de transmisión de las variables relacionadas con las finanzas públicas hacia el desarrollo económico son varios. En esta investigación se han considerado hipótesis de tipo estructural y de tipo institucional. Al mismo tiempo, estos mecanismos difieren tanto en su modalidad como en sus efectos de región a región. Ello explica en parte por qué en Bolivia existen brechas de desarrollo económico tan profundas e incluso diferencias tan marcadas en su estructura económica.

En primer lugar se estableció la estructura económica departamental partiendo de dos premisas fundamentales: la existencia de vinculaciones intrasectoriales en cada región y la existencia de vinculaciones intersectoriales entre diferentes regiones.

Se buscó conocer, para cada departamento, las principales características de su desarrollo y sus tendencias; para ello se hizo un relevamiento de los principales factores del desarrollo. Adicionalmente se utilizaron técnicas de cointegración para determinar el grado de causalidad entre los distintos sectores productivos, lo que permitió establecer qué sectores son los que generan efectos de arrastre a nivel nacional y en cada región. Para verificar la primera premisa se agrupó la actividad económica en cuatro sectores: agrícola, industrial, extractivo y resto. En el sector extractivo se consideró el sector minero y el sector de hidrocarburos. En el sector industrial se consideró la producción manufacturera y la generación de energía eléctrica.

Los tipos de vinculación son relevantes en el estudio del desarrollo económico, sobre todo regional. Considerando el caso del sector agrícola e industrial estas vinculaciones pueden ser (Escobal, 1993):

a) Independientes, si el sector agrícola y el sector no agrícola (urbano) no tienen vinculaciones. Una expansión del sector agrícola no tendría consecuencias sobre el sector urbano y viceversa; ello implica que un shock productivo en el sector agrícola tendría inmediatas y permanentes repercusiones sobre la calidad de vida de los agentes económicos vinculados al sector agrícola pero sin efectos en el sector no agrícola, en cuyo caso para este último se necesita una política industrial específica.

b) El sector agrícola "arrastra" al sector no agrícola. En este caso una expansión exógena en el sector agrícola proporciona economías al sector no agrícola y, por lo tanto, un shock productivo agrícola no sólo disminuiría la pobreza rural sino también, debido al efecto arrastre, reduciría la pobreza urbana, particularmente la periurbana. En este caso, bastaría con una sólida política agrícola para promover el desarrollo de toda la región.

c) El sector no agrícola "arrastra" al sector agrícola. En este caso una expansión exógena en el sector agrícola no afectaría el sector no agrícola y, por lo tanto, las mejoras en las condiciones de vida en el área rural sólo permanecerán hasta que desaparezca el shock externo en el sector agrícola. En cambio, si se produjese un aumento exógeno en la producción industrial, éste tendría efectos positivos sobre la producción agrícola e indirectamente sobre la pobreza rural. Por lo tanto, una política de desarrollo industrial bastaría para reducir tanto la pobreza urbana como la rural.

d) El sector agrícola y el sector no agrícola son mutuamente dependientes. En este caso un aumento en la producción agrícola (exógeno) tendría repercusiones en los dos sectores y el aumento en la producción no agrícola retroalimentaría el propio desarrollo agrícola. Para ello, el diseño de una política agrícola debería ser complementado con una política industrial que potencie los vínculos existentes.

En una región, la existencia de cointegración evidencia una relación de largo plazo entre el sector agrícola y no agrícola. Esto, a su vez, determina la exclusión de la posibilidad a). La prueba de Granger permitiría establecer el tipo de causalidad existente entre los sectores y, por lo tanto, responder a los puntos b), c) y d). Las pruebas de cointegración se efectuaron para los nueve departamentos para el período 1988-2009 mediante técnicas de panel en un escenario total y pruebas de cointegración simples en cada departamento.

Se efectuaron varias pruebas de cointegración para datos de panel encontrándose resultados consistentes en todos los casos. Se trabajó con los cuatro sectores anteriormente descritos. Se evidenció que en el ámbito nacional (agregado) existe evidentemente una relación de largo plazo entre los cuatro sectores, es decir que están cointegrados. En este ámbito se constató una relación de largo plazo entre el sector agrícola y el sector extractivo, entre el sector industrial y de servicios, así como entre el sector extractivo y el sector industrial y de servicios. En el ámbito departamental los resultados muestran estructuras productivas diferentes y vinculaciones disímiles entre departamentos; es más, se evidenció la ausencia de muchas vinculaciones. Por ejemplo, en Cochabamba no existe vínculo entre el sector agrícola y el sector industrial.

La prueba de Johansen muestra que en Oruro y Potosí, donde podrían existir complementaciones importantes dada su cercanía geográfica y su perfil productivo extractivo, no existe ningún tipo de relación de largo plazo entre los cuatro sectores; todos tienen dinámicas diferentes. En Cochabamba, Chuquisaca, Tarija y Beni existe un vínculo de largo plazo débil, ya que no se verifica una relación entre los sectores extractivos e industriales y de servicios.

En Santa Cruz sólo se dan relaciones de corto plazo entre los cuatro sectores. Sólo en La Paz, Pando, Santa Cruz y Beni existe un vínculo entre el sector extractivo y el sector manufacturero y de servicios. En Santa Cruz y Oruro la relación de largo plazo no es verificable y se limita solamente a corto plazo al ser sus series estacionarias. El sector agrícola tiene un vínculo de largo plazo con el manufacturero y de servicios solamente en Chuquisaca, Pando y Santa Cruz; en este último la relación es estacionaria (débil). Existe

un efecto desplazamiento entre el sector agrícola y el extractivo. Una expansión de 100% en el PIB extractivo conduciría a una caída de 12% en el PIB agrícola.

Con las mismas técnicas de cointegración se evaluaron las relaciones entre los sectores productivos relevantes en el ámbito nacional e interdepartamental. La riqueza del análisis se multiplica puesto que cualquiera de los resultados tiene implicaciones de política departamental que promueven el diseño de políticas nacionales y también la necesidad de coordinación interdepartamental. Los sectores analizados fueron: agrícola, extractivo e industrial. Primero, se llevaron a cabo pruebas de cointegración entre el sector extractivo y el sector industrial; luego, entre el sector agrícola y el sector industrial y, finalmente, entre los sectores industriales. Los vínculos de largo plazo posibles pueden presentarse entre el sector extractivo del departamento i con el sector industrial del propio departamento i, pero también con el sector industrial del departamento j. En el caso de sector industrial versus sector industrial, inicialmente se efectuaron 36 pruebas de cointegración. Sin embargo, la existencia de relaciones causales muestra resultados diferentes cuando se tiene el departamento x en función del departamento y viceversa[3].

La cointegración implica que la expansión de un sector en el departamento i afectará al sector industrial en el departamento j. Ello plantea, por un lado, la necesidad de coordinación de las políticas de desarrollo de los gobiernos autonómicos para aprovechar estos vínculos, incluso cuando los departamentos no comparten frontera. Por ejemplo, una expansión de la agricultura en Santa Cruz puede afectar el comercio, y el transporte en Oruro. Por otro lado, la existencia de cointegración también plantea la necesidad de encontrar, a nivel microeconómico, cuáles son los productos específicos que determinan la existencia del vínculo para promoverlo. Es muy probable que incluso pudieran no haber transacciones significativas y,

3 Resultados posibles: Cointegración: relación estable de largo plazo cuando se tiene un rango positivo incompleto. No cointegración: ausencia de relación, rango igual a cero. Relación de corto plazo: rango completo ya que las series son estacionarias.

sin embargo se podría orientar la promoción de actividades en los sectores cointegrados con amplias posibilidades.

En caso de no cointegración, hay evidencia de que no existen relaciones entre el sector que se expande en el departamento i y el sector industrial del departamento j. Ello plantea que, cuando este resultado se produzca entre departamentos no fronterizos, la política pública no debe hacer esfuerzos innecesarios. Pero si este resultado se presenta entre departamentos fronterizos, el diseño de la política pública tendrá el reto de crear vínculos entre sectores que vinculados de manera natural no tienen una vinculación económica. Por ejemplo, podría esperarse que una expansión agrícola en Santa Cruz tenga incidencia en las industrias de Cochabamba y Chuquisaca que se abastecen de sus productos. Sin embargo, si no hay cointegración quiere decir que la bonanza de la agricultura cruceña no tiene efectos sobre los departamentos que de manera natural debieran haber sido afectados por esa expansión y, por lo tanto, se necesitaría una política mucho más agresiva para promover vínculos en industrias naturalmente conectadas.

Las relaciones de corto plazo (rango completo) implican que los sectores involucrados sólo se afectan de manera transitoria y, por lo tanto, la política pública no afecta su sendero de largo plazo.

Los resultados alcanzados en las pruebas de cointegración son los siguientes:

El sector agrícola de La Paz solamente está vinculado con el sector industrial de La Paz y el de Oruro, este resultado muestra que la agricultura de La Paz no afecta como proveedora de insumos a las industrias del país. En Oruro se tienen vínculos de largo plazo entre el sector agrícola orureño y el sector industrial de Oruro y de Santa Cruz. Este vínculo implica necesariamente un trabajo coordinado en el diseño de las políticas orureña y cruceña. La agricultura potosina sólo tiene vínculo con la industria tarijeña; es el primer resultado esperado que se verifica, puesto que entre departamentos fronterizos es natural que un sector agrícola provea insumos a las industrias del departamento fronterizo (Tabla 30).

Tabla 30
Relaciones intersectoriales: Sectores agrícola e industrial

		PIB Agrícola								
	Departamento	La Paz	Oruro	Potosí	Cochabamba	Chuquisaca	Tarija	Santa Cruz	Beni	Pando
PIB Industrial	La Paz	0.603	NO	0+	0.1104	NO	NO	NO	1.142	NO
	Oruro	0.72	0.863	NO	0.080	NO	0.648	1.425	NO*	CP*
	Potosí	NO*	0.650*	NO*	NO	NO	0.417	NO	NO*	NO*
	Cochabamba	NO	0.93*	0.960+*	NO	NO	NO*	NO	NO*	NO
	Chuquisaca	NO	NO	NO	NO	NO*	NO	NO*	1.8908	CP
	Tarija	NO*	NO	0.531*	NO	NO	NO	CP	NO	NO
	Santa Cruz	NO	1.15	NO	NO	NO*	NO	NO+	NO*	NO
	Beni	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO
	Pando	NO	NO	NO	NO*	NO	NO	NO*	NO	1.616*

Fuente: Elaboración propia sobre la base de pruebas de cointegración.

+ Se considera el resultado de máximo autovalor ya que los resultados con el estadístico traza se contradicen.
CP Existe relación entre variables a corto plazo.
* En las pruebas no se logra ruido blanco.

La agricultura cochabambina está vinculada con todos los departamentos fronterizos, excepto Santa Cruz. En cambio, la agricultura de Chuquisaca no tiene vínculo con ninguna industria ni siquiera en el mismo departamento. Este es un típico caso de lo que la bibliografía llama "la trampa de la pobreza". Al no existir vínculos entre industria y agricultura, se hace imposible el diseño de una política de desarrollo. Probablemente este resultado determine que los costos de diseño de una política de desarrollo efectiva sean más altos en este departamento.

Tarija apenas tiene un vínculo con Potosí. La agricultura tarijeña provee de insumos a la industria potosina. Esta complementación de ida y vuelta muestra que se deben potenciar los lazos políticos entre estos departamentos para aprovechar al máximo los vínculos entre su agricultura y sus industrias.

Uno de los resultados más importantes se refiere al escaso efecto que tiene la agricultura cruceña en las industrias del país. Solamente existe un vínculo con Oruro y otro de corto plazo con Tarija. Ello muestra que el esfuerzo en potenciar Santa Cruz en los últimos 50 años no benefició al resto del país. La pujante agroindustria cruceña no está vinculada ni siquiera con su propia industria y mucho menos con las industrias del país.

La agricultura beniana está vinculada con las industrias de La Paz pero también con las de Tarija. En este último caso, además de revisar estadísticamente el resultado es necesario estudiar los fundamentos de ese vínculo que, de confirmarse, obligaría a un diseño de la agricultura beniana que tome en cuenta a la industria tarijeña y viceversa.

Finalmente, Pando muestra una conexión entre su agricultura y su industria, y ausencia de relaciones de largo plazo con los demás departamentos (Tabla 31).

Se estudió el caso extractivo porque existen departamentos que dependen de forma importante de la minería (Oruro y Potosí) o de los hidrocarburos (Tarija). En general, se considera que la expansión de la minería o de los hidrocarburos tiene escaso efecto multiplicador (visión de enclave) en el resto de los sectores, especialmente en el

Tabla 31
Vinculaciones intersectoriales Industrial y Extractivo

		PIB Extractivo								
PIB Industrial	Departamento	La Paz	Oruro	Potosí	Cochabamba	Chuquisaca	Tarija	Santa Cruz	Beni	Pando
	La Paz	0.2366	NO	NO	117.8	NO*	NO	NO	0.630364	1.705866*
	Oruro	NO	0.673 *	NO*	-3.952	CP	NO	NO	NO	NO
	Potosí	NO*	NO	NO*	CP*	NO*	2.92*+	3.338	NO	NO
	Cochabamba	NO*	NO*	NO*	-4.471	NO*	NO	NO	0.559*	1.43
	Chuquisaca	0.53*	CP*	NO*	NO	NO*	-6.61	CP*	CP*	NO
	Tarija	NO	NO	NO*	NO	NO*	NO*	CP*	CP	NO
	Santa Cruz	NO*	NO +	NO*	0+	NO*	5.9096	NO	NO +	NO
	Beni	X	0.84*	NO*	-5.698	CP*	NO*	2.701+	NO	NO
	Pando	0.014	NO	NO*	NO	*-0.606	NO*	NO	CP	0.014

Fuente: Elaboración propia sobre la base de pruebas de cointegración.

+ Se considera el resultado de máximo autovalor ya que los resultados con el estadístico traza se contradicen.
CP Existe relación entre variables a corto plazo.
* En las pruebas no se logra ruido blanco.

industrial. Sin embargo, los resultados alcanzados permiten rechazar esta consideración puesto que una expansión de las actividades extractivas en el departamento i afecta a muchas más industrias que las estudiadas cuando se evalúa una expansión en el sector agrícola.

Las actividades extractivas en La Paz tienen efectos de largo plazo en las industrias de Oruro, Santa Cruz y Pando y de corto plazo en las propias industrias paceñas. Esto quiere decir que la minería paceña (puesto que el departamento no tiene hidrocarburos) no solamente es exportadora sino que algún porcentaje de su producción es demandado en otros departamentos, a tal punto que afecta el desarrollo de sus industrias.

Oruro tiene síntomas de un efecto enclave en su minería puesto que no sólo está cointegrada con Beni. Este resultado, sin embargo, debe ser evaluado a nivel microeconómico. Esto implicaría que una expansión de la minería orureña no afecta ni siquiera a su propia industria y solamente tendría algún efecto en la industria beniana. El caso potosino es similar: su minería no tiene ningún tipo de efectos sobre ninguna industria departamental. La incipiente minería de Cochabamba tiene vínculos con la propia Cochabamba, Oruro, La Paz y Beni, pero no con Chuquisaca que es un departamento fronterizo.

La expansión de los hidrocarburos en Tarija tiene efectos de largo plazo en las industrias de Chuquisaca y Santa Cruz, probablemente por las actividades de refinación y transporte. Sin embargo, la industria tarijeña no se beneficia de la expansión de los hidrocarburos, lo que pone en evidencia la desarticulación sectorial en este departamento. La expansión extractiva de Santa Cruz solamente afectaría en el largo plazo a la industria potosina y de manera transitoria a las industrias de Chuquisaca y Tarija, lo que evidencia el carácter aislado de la economía cruceña. La incipiente industria extractiva beniana está vinculada a las industrias de La Paz, Potosí y Cochabamba. Finalmente, la industria extractiva de Pando tiene efectos sobre su propia industria y las de La Paz y Potosí.

El desarrollo de la industria paceña está vinculado con todos los departamentos a excepción de Cochabamba y Beni. Por su parte, la industria orureña se vincula con la industria de Chuquisaca y Tarija;

esto obliga, puesto que se trata de departamentos que no son fronterizos, a una revisión microeconómica. De confirmarse el vínculo, las políticas industriales de estos tres gobiernos autonómicos están obligadas a coordinarse.

La industria potosina está desvinculada de las demás industrias nacionales aunque, como se señaló antes, se debe identificar estas relaciones en su dimensión causal. La industria de Cochabamba está vinculada a las de Chuquisaca y Beni. Una vez más, la industria cruceña no está vinculada a ninguna otra industria del país; mientras que el vínculo principal de Beni sería Cochabamba antes que La Paz (Tabla 32).

4. Efectos de las finanzas públicas en el desarrollo nacional y regional

4.1. El gasto público y el desarrollo productivo nacional

Con el propósito de detectar las interrelaciones entre el desarrollo y gasto público, en un primer momento se establecieron relaciones con diferentes indicadores representativos del desarrollo mediante la modelación econométrica. Las técnicas utilizadas fueron datos de panel para el ámbito regional en un horizonte de 20 años (180 observaciones en total); el método de efectos fijos resultó ser la primera opción para este tipo de paneles.

Se estimó un modelo estándar de crecimiento económico entre los nueve departamentos para el período 1988-2009. Los datos en su mayoría están disponibles para diferentes agregaciones macroeconómicas y para muchas partidas de gasto público. Se dispone de cifras desagregadas de composición del PIB para todo el período de referencia para cada departamento, lo que enriquece las posibilidades de análisis y facilita el diseño de políticas de desarrollo económico. Se incorporó la convergencia mediante el logaritmo del PIB per cápita desfasado un período para reproducir las condiciones iníciales de la convergencia. Los modelos estimados fueron los siguientes:

$$\log\left(\frac{y_{it}}{y_{i,t-1}}\right) = \beta_0 + \beta_1 \log(y_{i,t-1}) + \beta_2\left(\frac{I_{it}}{N_{it}y_{it}}\right) + \sum_{j=1}^{H}\gamma_j\left(\frac{G_{ijt}}{N_{it}y_{it}}\right) + \beta_4\left(\frac{\pi_{it}}{1+\pi_{it}}\right)$$

Tabla 32
Vinculaciones intersectoriales industria-industria

	PIB Industrial									
	Departamento	La Paz	Oruro	Potosí	Cochabamba	Chuquisaca	Tarija	Santa Cruz	Beni	Pando
PIB Industrial	La Paz	-	1.198	-	NO*	0.8351	-	-	NO	2.301
	Oruro	0.8346	-	-	NO	0.725	-	-	NO	-
	Potosí	0.58191+	NO*	-	NO*	NO	-	-	NO*	-
	Cochabamba	-	NO	-	-	-	-	-	1.110208	-
	Chuquisaca	-	-	-	1.460771	-	-	-	NO	-
	Tarija	0.773	0.797	NO	NO	NO	-	-	NO	NO*
	Santa Cruz	1.245+	1.3678*	NO	NO	NO+	-	-	NO*	NO*
	Beni	NO	NO	-	0.900732	NO	-	-	-	-
	Pando	NO	NO	-	0.604049+	0.364+	-	-	NO*	-

Fuente: Elaboración propia sobre la base de pruebas de cointegración.

+ Se considera el resultado de máximo autovalor ya que los resultados con el estadístico traza se contradicen.
CP Existe relación entre variables a corto plazo.
* En las pruebas no se logra ruido blanco.

Donde y es el PIB per cápita, I la tasa de inversión, G el gasto público, π la tasa de inflación, N la población. La variable dependiente es la tasa de crecimiento del PIB per cápita.

Se espera que el coeficiente de convergencia sea negativo y menor a uno en valor absoluto y que el coeficiente correspondiente a la formación bruta de capital fijo sea positivo. La bibliografía no tiene a priori un signo esperado para los coeficientes de gasto público; sin embargo, se espera que esos signos sean positivos para cada partida de gasto pero con magnitud diferente. El gasto público agregado aparentemente no tendría efectos de largo plazo sobre el crecimiento económico, pero el gasto de determinadas partidas especialmente vinculadas a la formación de capital humano y stock de conocimiento tendrían signos positivos.

Los resultados fueron los siguientes:

Tabla 33
Resultados del modelo de crecimiento económico

Variable	Coeficiente	Error estándar r	Estadístico t-	Probabilidad
C	0.044158	0.021945	2.012197	0.0458
LY_CAPITA_?(-1)	-0.026233	0.022661	-1.157589	0.2487
D(LG_CAPITA_?)	0.108625	0.045873	2.367932	0.0190
INF_?	0.070009	0.053615	1.305768	0.1934
CREC_?(-1)	0.341868	0.078546	4.352472	0.0000
FixedEffects (Cross)				
CBB—C	-0.003937			
CHU—C	-0.019443			
LPZ—C	-0.008262			
PAN—C	0.014628			
POT—C	-0.011571			
SCR—C	0.007605			
TAR—C	0.027530			
ORU—C	0.002628			
BEN—C	-0.009178			

Fuente: Elaboración propia.

Primero, el coeficiente de convergencia no es significativo, por lo que la hipótesis de convergencia no se cumple en el ámbito departamental. Segundo, la tasa de inflación no es significativa, lo que indica que en períodos de estabilidad de precios (como el caso que nos ocupa) la inflación no es relevante en la dinámica del crecimiento. El resultado, casi predecible en el caso boliviano dado su escaso desarrollo, es que la variable gasto público tiene efectos positivos sobre el crecimiento a nivel nacional. Sin embargo, dadas las vinculaciones sectoriales, que denotan diferentes estructuras productivas en cada departamento, el aumento de un boliviano en el gasto público puede tener efectos disímiles entre regiones e incluso ausencia de efectos.

Este sencillo modelo de crecimiento tiene varios puntos que condicionan sus resultados. Primero, las diferencias entre departamentos pueden llevar a un sesgo de heterogeneidad; segundo, el escaso tamaño del vector de variables independientes puede conducir a un sesgo por variables omitidas. Por tal razón, se ha complementado con evidencia sectorial en línea con el análisis de las vinculaciones sectoriales.

4.2. Inversión pública y desarrollo sectorial regional

Para analizar las relaciones entre la inversión y el desarrollo regional, en primer lugar se investigó si los diferentes sectores son afectados por las variables de finanzas públicas, como el gasto y la inversión. En segundo lugar, se estableció este vínculo por tipos de gasto y por tipos de inversión. Después de establecer en qué paneles las series son I (1) se efectuó un análisis de cointegración a nivel nacional entre el PIB de los diferentes sectores con la inversión pública (total, social, productiva, transportes y otros). Posteriormente, se realizó un análisis de cointegración entre el gasto público corriente y los sectores seleccionados con una muestra menor (2000-2009), dados los escasos datos disponibles. Finalmente, para cada departamento se efectuó la prueba de cointegración entre las categorías de inversión y los sectores productivos analizados. Los resultados son los siguientes:

La Paz

El PIB agrícola paceño está cointegrado solamente con la inversión social con una elasticidad de largo plazo de 0,275, ello implica que por los diferentes mecanismos de transmisión vía demanda de bienes, servicios y contratación de factores un boliviano adicional de inversión social tiene efectos permanentes sobre la producción agrícola.

El PIB industrial del departamento de La Paz, principalmente manufacturero, está cointegrado con la inversión total (0,63 de elasticidad), la inversión social (0,69 de elasticidad) y la inversión productiva (0,78 de elasticidad). Este resultado muestra que las intervenciones directas que forman encadenamientos son las de mayor impacto en el PIB industrial. En un modelo de simulación, las mayores economías de escala generadas por la inversión pública están concentradas, sin duda, en el PIB industrial paceño. Por su parte, el PIB extractivo, casi irrelevante en La Paz, está cointegrado con la inversión total y con la inversión en otros sectores, aunque con signo negativo. El PIB del resto de los sectores (servicios, transportes y otros) está cointegrado solamente con la inversión productiva.

Tabla 34
La Paz: Resultados pruebas de cointegración
Inversión-PIB Sectorial

Inversión pública	PIB Agrícola	PIB Industrial	PIB Extractivo	PIB Resto
Inversión total	CP	0.636878	0.533372	NO
Inversión social	0.275256	0.687197	NO	NO
Inversión productiva	NO	0.781893	CP	0.627254
Inversión transportes	NO	NO	CP	NO
Inversión otros	CP	NO	-0.050766	NO

Fuente: Elaboración propia.

Cochabamba

El PIB agrícola de Cochabamba no está cointegrado con casi ninguna categoría de inversión pública. En la inversión en transportes se

observa un signo negativo originado, como hipótesis, en la elevada migración y la reducción de la frontera agrícola que ha propiciado efectos negativos en la agricultura de este departamento. Del mismo modo, en el PIB industrial se observan cointegraciones con signo negativo respecto de la inversión pública. Sin embargo, la inversión en transportes impacta positivamente con una elasticidad de 1,20 en el PIB industrial. El diseño de la inversión en transportes en este departamento deberá, por tanto, observar este hecho: una expansión de la inversión en transportes tendrá efectos muy fuertes en la industria pero un efecto negativo moderado en la agricultura, ya sea porque se ha reducido su frontera agrícola o por su industrialización. El PIB del resto de los sectores también tiene una elasticidad alta respecto de la inversión pública en transportes (1,34) y una elasticidad de largo plazo de 0,40 respecto de la inversión social.

Tabla 35
Cochabamba: Resultados pruebas de cointegración
Inversión-PIB Sectorial

Inversión pública	PIB Agrícola	PIB Industrial	PIB Extractivo	PIB Resto
Inversión total	CP	NO	CP	NO
Inversión social	CP	-0.023979	CP	0.407982
Inversión productiva	CP	CP	CP	NO
Inversión transportes	-0.356991	1.209894	CP	1.344078
Inversión otros	CP	-0.539255	CP	-1.046384

Fuente: Elaboración propia.

Chuquisaca

El PIB agrícola de este departamento está cointegrado con la inversión pública total y con la inversión social, con elasticidades de 0,65 y 0,70 respectivamente. Este resultado es comprensible dado el escasos desarrollo relativo de este departamento donde la pobreza está especialmente concentrada en el área rural. La inversión en transportes, una vez más, afecta positivamente con una elasticidad de 0,37 al PIB industrial así como a la inversión total. Debe tomarse en cuenta que el sector industrial chuquisaqueño tiene una baja participación en el PIB. Es notorio el signo negativo de la inversión

pública productiva sobre el PIB industrial, resultado que implica que la inversión pública productiva reduce la actividad en dicho departamento resultado que debe ser relativizado y verificado dada la escasa potencia del tamaño de la muestra utilizada.

Tabla 36
Chuquisaca: Resultados pruebas de cointegración
Inversión-PIB Sectorial

Inversión pública	PIB Agrícola	PIB Industrial	PIB Extractivo	PIB Resto
Inversión total	0.654747	0.772002	NO	NO
Inversión social	0.708123	CP	CP	NO
Inversión productiva	CP	-1.085530	1.120602	NO
Inversión transportes	NO	0.370425	-2.217116	NO
Inversión otros	-0.448654	NO	CP	NO

Fuente: Elaboración propia.

El PIB extractivo, potencialmente importante en este departamento, está vinculado solamente con la inversión pública productiva, la cual es decisiva en este sector dada la nacionalización del sector de hidrocarburos (elasticidad 1,12). Es notorio que el resto de los sectores productivos y de servicios de Chuquisaca no están cointegrados con ningún nivel de inversión pública.

Tarija

La expansión del sector extractivo a lo largo del período de estudio muestra que los esfuerzos de inversión pública tuvieron efectos positivos solamente en este sector, en cuanto la mayor parte de la inversión pública estuvo destinada a complementar y/o impulsar la expansión de la actividad extractiva. De este modo, el PIB extractivo tiene una elasticidad de largo plazo de 2,93 respecto a la inversión total, mostrando una alta eficiencia de la inversión pública; con un valor similar (2,74) también está cointegrado con la inversión productiva y con la inversión de transportes (1,36 de elasticidad) que fue decisiva en este sector.

Como contraparte, el resto de los sectores, que experimentaron una caída relativa en su participación en el PIB, muestran escasos vínculos con la inversión pública en todas sus categorías. De este modo, el PIB agrícola sólo está vinculado con la inversión social (elasticidad 0,22), lo que confirma el hecho estilizado de que la inversión social —llámese capital humano— es la que tiene efectos inmediatos en la actividad agrícola que, a su vez, está vinculada con las poblaciones más pobres de los departamentos de menor desarrollo relativo. El PIB industrial solamente está vinculado a la inversión en transportes. El PIB correspondiente a los demás sectores muestra altas vinculaciones con la inversión pública, debido a que la expansión del sector extractivo requirió de transportes y servicios financieros, y que el comercio resultante de estas actividades se multiplicó.

Tabla 37
Tarija: Resultados pruebas de cointegración Inversión-PIB Sectorial

Inversión pública	PIB Agrícola	PIB Industrial	PIB Extractivo	PIB Resto
Inversión total	NO	NO	2.931344	1.590473
Inversión social	0.227737	NO	NO	0.287250
Inversión productiva	NO	NO	2.74240	NO
Inversión transportes	NO	0.261236	1.369567	0.527821
Inversión otros	NO	NO	NO	NO

Fuente: Elaboración propia.

Oruro

El caso orureño es particular. Su sector extractivo dominante con más del 30% de participación el PIB no está cointegrado con ninguna categoría de inversión pública. Su incipiente sector industrial, en el que la empresa Vinto pesa de manera significativa, está vinculado con la inversión social (0,32 de elasticidad) y, una vez más, con la inversión en transportes con elasticidad de 0,53. Las otras categorías de inversión pública muestran una elasticidad de 0,11 con el sector industrial. De manera similar a los otros departamentos, el PIB agrícola sólo tiene vinculaciones con la inversión total con una elasticidad pequeña de 0,04 y con el resto de inversión pública con una elasticidad de 1,32.

Tabla 38
Oruro: Resultados pruebas de cointegración Inversión-PIB Sectorial

Inversión pública	PIB Agrícola	PIB Industrial	PIB Extractivo	PIB Resto
Inversión total	0.039520	NO	CP	NO
Inversión social	NO	0.325097	CP	0.493078
Inversioón productiva	NO	CP	NO	0.496132
Inversión transportes	NO	0.536208	CP	CP
Inversión otros	1.323237	0.114663	CP	CP

Fuente: Elaboración propia.

Potosí

Tanto la producción agrícola como la industrial tienen un vínculo de largo plazo con la inversión pública en transportes. En el caso agrícola, esta relación puede constituir un factor que inhiba la emigración hacia otras regiones. El PIB agrícola también está vinculado y con una alta elasticidad (4.18) a la inversión en otros sectores.

Tabla 39
Potosí: Resultados pruebas de cointegración Inversión-PIB Sectorial

Inversión pública	PIB Agrícola	PIB Industrial	PIB Extractivo	PIB Resto
Inversión total	NO	CP	-0.746226	CP
Inversión social	CP	-1.947646	0.256829	-4.702680
Inversión productiva	-2.537840	NO	NO	-4.767433
Inversión transportes	0.150895	0.391863	0.526324	0.268508
Inversión otros	4.184410	NO	NO	CP

Fuente: Elaboración propia.

El PIB industrial no tiene vinculaciones con otros tipos de inversión, lo que evidencia la fragilidad de este sector en la economía potosina. En cambio, el sector extractivo, decisivo en esta región, tiene vinculaciones con la inversión en transportes (0,52) y con la inversión social (0,25). El primer resultado es el esperado por el tipo

de inversión involucrada, mientras que el segundo se justifica por la presencia de proyectos de inversión social que reinsertaron mano de obra en el sector minero a principios de la década de los 90.

Santa Cruz

Los sectores productivos de Santa Cruz están escasamente asociados en el largo plazo a la inversión pública. Las relaciones encontradas se reducen a relaciones de corto plazo y, con cierta frecuencia, a asociaciones con elasticidad negativa. Este resultado confirma una primera conclusión: la economía cruceña tiene un patrón de desarrollo típicamente capitalista en el que la dinámica de sus sectores son paseos aleatorios con vinculaciones teóricamente inexistentes y una presencia del Estado con influencia más bien negativa y distorsionante en promedio.

En el sector productivo agrícola, el único vínculo detectado es una elasticidad negativa con la inversión productiva. Dado el período de análisis en un contexto de inversión productiva estatal decreciente y una producción agroindustrial en expansión, el resultado parece reflejar más ese contexto que una relación profunda entre estas dos variables.

Tabla 40
Santa Cruz: Resultados pruebas de cointegración
Inversión-PIB Sectorial

Inversión pública	PIB Agrícola	PIB Industrial	PIB Extractivo	PIB Resto
Inversión total	CP	-0.130381	-0.222006	CP
Inversión social	CP	0.129873	0.239564	NO
Inversión productiva	-0.628990	-0.053974	NO	-0.131573
Inversión transportes	CP	CP	4.390015	NO
Inversión otros	NO	-0.056880	NO	NO

Fuente: Elaboración propia.

El PIB industrial está cointegrado con la inversión social con una elasticidad de 0,12, en tanto que con la inversión total, productiva y otros, muestra una asociación negativa con muy bajas elasticidades.

La producción extractiva —creciente en Santa Cruz— tiene una fuerte asociación con la inversión en transportes (elasticidad de 4,39) y una vinculación débil pero positiva con la inversión social (0,23 de elasticidad de largo plazo). El resto del PIB cruceño no tiene vinculaciones positivas con ninguna categoría de inversión pública.

Beni

El sector agrícola de la economía beniana tiene un vínculo de largo plazo con la inversión total con una elasticidad de largo plazo de 0,64. Se detecta una elasticidad negativa entre el PIB agrícola y la inversión social que se explica por factores exógenos de índole climático que afectaron la agropecuaria pese a los incrementos observados en la inversión social.

En cambio, el PIB industrial beniano tiene fuertes y positivas vinculaciones de largo plazo con la inversión pública, excepto la inversión productiva. Ello muestra que la presencia de la inversión pública puede dinamizar su incipiente industria. De manera similar a Santa Cruz, la producción extractiva está vinculada a la inversión en transportes y a la inversión social.

Tabla 41
Beni: Resultados pruebas de cointegración Inversión-PIB Sectorial

Inversión pública	PIB Agrícola	PIB Industrial	PIB Extractivo	PIB Resto
Inversión total	0.641552	0.435403	0.147313	NO
Inversión social	-0.423752	0.506598	CP	4.004223
Inversión productiva	NO	NO	-0.003152	NO
Inversión transportes	CP	0.386603	NO	CP
Inversión otros	CP	0.480739	CP	0.271785

Fuente: Elaboración propia.

Pando

Pando experimenta una gran volatilidad en sus series tanto de producción sectorial como de inversión pública en todas su categorías. Ello explica en parte la ausencia de cointegración y, por otro lado, algunas altas elasticidades como la observada entre la producción industrial y otros en inversión pública y producción extractiva (que en Pando es marginal) con la misma categoría de inversión.

La alta inestabilidad de la serie se debe a varios factores; sin embargo, la calidad de la data en el caso de la inversión pública fue objeto de varias revisiones ya que se presentan varias inconsistencias y discontinuidades.

Tabla 42
Pando: Resultados pruebas de cointegración
Inversión-PIB Sectorial

Inversión pública	PIB Agrícola	PIB Industrial	PIB Extractivo	PIB Resto
Inversión total	0.831011	0.693122	CP	0.611941
Inversión social	0.446165	NO	CP	0.327447
Inversión productiva	CP			
Inversión transportes				
Inversión otros	0.608880	16.983440	5.273171	NO

Fuente: Elaboración propia.

5. Gasto público y desarrollo productivo

Para analizar las vinculaciones entre el gasto público y el desarrollo productivo se trabajó con una muestra 2000-2009 que imposibilita un análisis econométrico individual, por lo menos con las técnicas tradicionales[4]. Por esta razón se acudió a modelos de datos de panel que relacionan el crecimiento del PIB sectorial con diferentes categorías de gasto público.

4 Una aproximación bayesiana al análisis individual es posible y aconsejable en trabajos posteriores.

La primera tarea fue determinar si existen vínculos de largo plazo entre las variables de gasto público y los sectores productivos definidos en la sección anterior. Ello implica efectuar las pruebas de cointegración correspondientes. Para ello se determinó, primero, el grado de integración de las variables consideradas y, posteriormente, para las series I (1) se realizó el análisis de cointegración correspondiente[5].

Se estableció que el gasto corriente no está cointegrado con el desarrollo productivo en el largo plazo. Este resultado era previsible dadas las teorías, especialmente keynesianas, que asignan una relevancia de corto plazo al gasto público corriente. Para determinar el efecto de corto plazo que pudiera tener el gasto público se efectuaron estimaciones por paneles de un modelo en diferencias, relacionando la tasa de crecimiento del PIB sectorial con las diferentes categorías de gasto. Los resultados son los siguientes:

Tabla 43
Resultados vínculos de largo plazo
PIB Sectorial-Gasto público

	Industrial	Agrícola
Gasto total	(0.05)	0.02
Gasto servicios personales	(0.04)	-
Gasto en otros	-	0.02
Inversión pública real	0.04	0.01

Fuente: Elaboración propia.

Se observa un efecto negativo del gasto público total y en servicios personales sobre el PIB industrial, mostrando, en general, un efecto de desplazamiento. Sin embargo, la inversión pública para la industria es significativa y con una elasticidad de corto plazo de 0,04. El gasto público en servicios no personales no es significativo,

5 Las pruebas de raíz unitaria en paneles se efectuaron con las adaptaciones a datos de panel del test Dickey Fuller y Phillips Perron ensayadas por Levin, Lin y Chu y por Pesaran y Shin. Las pruebas de cointegración se efectuaron con la variante de Pedroni del test de cointegración para datos de panel.

tampoco en el corto plazo. El PIB agrícola es más sensible a la presencia del Estado, muestra elasticidades pequeñas pero significativas y positivas en el gasto corriente total, en el gasto en otros y en la inversión pública.

Conclusiones y recomendaciones de políticas

1. Conclusiones

Partiendo de una definición amplia del desarrollo como un proceso de incrementos sucesivos en las condiciones de vida y buen vivir de todos los ciudadanos de un país o comunidad, la investigación abordó la problemática del desarrollo y su relación con las finanzas públicas de una manera cualitativa y cuantitativa, reconociendo que el desarrollo involucra variables que no pueden ser cuantificadas con exactitud o que simplemente no pueden ser cuantificadas.

A partir de estas consideraciones se presentaron de manera crítica las teorías más generalizadas del crecimiento y el desarrollo económico. Se verificó que casi todos los modelos de desarrollo, y con mayor intensidad los de crecimiento, han centrado su arquitectura formal en la función de producción y que esta aproximación no puede explicar los hechos estilizados presentados por la literatura sin acudir a un conjunto de excepciones y ampliaciones, como la incorporación del capital humano y la gestión del conocimiento. Se llegó a la conclusión de que puede haber crecimiento económico sin desarrollo.

Asimismo, se revisaron las estrategias de desarrollo, desde la sustitución de importaciones hasta el Consenso de Washington. En cada una de ellas, el rol del Estado es diferente. La participación del Estado en el desarrollo depende de las características particulares de cada país y de la visión económica que impulsen sus gobernantes. Los condicionantes institucionales juegan un rol central en el desarrollo, aunque su importancia es relativizada en las diferentes corrientes estudiadas.

Se extrapoló la hipótesis de la convergencia de una óptica mundial a una óptica regional. Se encontró que esa extrapolación no puede ser automática, puesto que la heterogeneidad puede causar sesgos importantes en el diseño de políticas si se parte de premisas estándar; cuando no se presenta una convergencia absoluta en el estudio de un grupo de regiones cada región tiende a converger a su propio estado estacionario y no a uno común. Esto provoca que las disparidades económicas entre los territorios persistan a lo largo del tiempo: los territorios actualmente pobres lo serán también en el futuro.

Sobre los aspectos fiscales, se revisaron desde las definiciones más generalizadas hasta su importancia en el desarrollo económico. En los marcos teóricos se considera que los ingresos y gastos públicos ejercen inevitablemente influencia sobre el ingreso nacional y afectan la estabilidad y el crecimiento económico a través de distintos mecanismos de transmisión. Dadas las reiteradas crisis en la economía, la literatura reconoció en la política fiscal un rol de estabilización y, recientemente, de crecimiento y desarrollo con efectos sobre el bienestar, la asignación de recursos y la distribución del ingreso. La forma de recolección de ingresos y la composición del gasto público son centrales a la hora de evaluar el rol de las finanzas públicas en el desarrollo. En este sentido, cuando se priorizan los gastos que tienen efectos positivos en el crecimiento económico, el empleo digno y el acceso a los bienes públicos, sus efectos son favorables para el desarrollo.

El enfoque institucional, en sus diversas versiones, ayudó a explicar cómo factores político-institucionales determinan el comportamiento de las variables fiscales. Se concluyó que el proceso de formulación de la política fiscal es un juego dinámico entre actores que interactúan en distintos escenarios; la influencia sobre la política fiscal y su gestión está relacionada con actores que buscan mantenerse en el poder mediante la reelección u otros mecanismos. En este marco, se estima que los gobiernos de coalición tienen menores resultados fiscales que los gobiernos de mayoría de un solo partido. Por lo tanto, cobra relevancia el proceso de formación de las políticas que involucra la negociación y las transacciones entre actores políticos y grupos de interés.

En la revisión de la literatura existente para el caso boliviano se identificaron algunos problemas comunes que afectan al diseño e implementación de estrategias de desarrollo, entre los que se destacan: los aspectos macroeconómicos, la defectuosa intermediación financiera, la tenencia de la tierra y ocupación del territorio; la informalidad; el bajo aprovechamiento del potencial que ofrecen los mecanismos de integración; la deficiente infraestructura productiva y de servicios; el bajo nivel de inversiones en sectores intensivos en generación de mano de obra y valor agregado; la baja productividad y altos costos; las restricciones en la generación de oferta exportable; la alta vulnerabilidad externa y las limitaciones estructurales para absorber la mano de obra.

Los temas referidos a las finanzas públicas y sus aspectos institucionales fueron tratados como parte del análisis de las distintas reformas estructurales o del comportamiento de la hacienda pública. Con relación al proceso de descentralización y Participación Popular, se destaca la existencia de una amplia bibliografía que aborda desde los antecedentes de este proceso hasta el análisis de algunos resultados de su implementación.

Para el análisis de las finanzas públicas y sus aspectos institucionales se identificaron tres períodos importantes: la democracia pactada y las reformas estructurales (1990-1998), el agotamiento y crisis de la democracia pactada y de las reformas (1999-2005) y el post neoliberalismo (2006 al presente). En cada período se identificaron los ciclos políticos representados por las diferentes gestiones de gobierno y las acciones de éstos sobre las finanzas públicas. Se proporcionó evidencia estadística, histórica, económica e institucional para cada ciclo.

Los principales resultados de este análisis muestran que entre los factores económicos que han influenciado a las finanzas públicas se encuentran el contexto internacional, el comportamiento del crecimiento económico, los shocks externos, las decisiones sobre la política económica y fiscal, la inflexibilidad del gasto corriente, el servicio de la deuda externa, la estructura impositiva y el comportamiento de los macro precios.

Cada uno de estos aspectos tuvo efectos diferenciados en el período de la democracia pactada y de las reformas estructurales, cuando se privilegió la regulación de la economía mediante el mercado y se consideró a las finanzas públicas como un factor para la estabilidad económica. Este enfoque y la volatilidad de los ingresos no permitieron mayores efectos en el desarrollo económico; los altos niveles de pobreza, con algunos cambios, fueron las principales expresiones de las condiciones de vida de la población.

Las reformas estructurales de corte liberal, en particular la de pensiones y el proceso de capitalización, generaron mayores gastos y menor captación de ingresos. Esto afectó la sostenibilidad fiscal, que sólo fue posible por el elevado endeudamiento externo, lo que a su vez determinó la elevada influencia de organismos internacionales en el diseño no sólo de la política fiscal sino también de la política económica.

Los factores institucionales se orientaron a mejorar las recaudaciones y la gestión del gasto en sus distintas fases. Sin embargo, los cambios de funcionarios con cada nuevo gobierno, la institucionalidad informal basada en el clientelismo y la reducida internalización de estos procesos por parte de la burocracia cuestionaron los resultados de estos esfuerzos.

En el período post neoliberal, un mayor protagonismo estatal y un contexto internacional favorable permitieron elevados incrementos en la inversión pública y un gasto con mayores efectos distributivos que ayudaron a reducir la pobreza. Sin embargo, no existen resultados evidentes en el desarrollo económico.

Lo político jugó un rol preponderante en el resultado de las finanzas públicas. La orientación ideológica de los gobiernos, las elecciones y los intereses particulares de los dirigentes afectaron las finanzas públicas, en especial el gasto y la inversión. En períodos electorales, a la conclusión de una gestión de gobierno, se observan elevados déficits o incrementos en la inversión con fines políticos antes que de desarrollo.

El primer período de la democracia pactada se orientó a lograr la mayoría congresal y garantizar el proceso de reformas estructurales.

En el marco de las coaliciones políticas se propició, por un lado, un elevado clientelismo expresado en la distribución de cargos entre los miembros de los partidos en función de gobierno y, por otro, la amplia participación bajo distintas formas de grupos corporativos con claros intereses económicos. Esta situación determinó que en la gestión de las finanzas públicas se privilegie en muchos casos el interés personal o grupal antes que los objetivos de la política fiscal. En el período post neoliberal, pese a que no fueron necesarias las coaliciones políticas, las prácticas clientelares no desaparecieron, lo cual ha obstaculizado el logro de mejores resultados fiscales.

Una vez definidas las características de la dinámica de las finanzas públicas y del ámbito institucional y político, se abordó el crecimiento y el desarrollo desde una óptica regional y nacional. Primero se caracterizó el ciclo económico, concluyendo sobre la base de evidencia econométrica que el ciclo se explica en buena medida por la coyuntura externa y los cambios políticos y económicos de orden interno.

A pesar de que entre 1988 y 2009 la economía boliviana en su conjunto no experimentó tasas negativas de crecimiento, todas las economías regionales soportaron recesiones por prolongados períodos de tiempo, lo que lleva a concluir que la integración entre regiones es escasa y que el indicador nacional no es representativo de los indicadores regionales.

Los primeros resultados del análisis regional muestran que la actividad económica sectorial sufrió ligeras modificaciones en el período analizado con tendencia a un sendero negativo en la participación del sector manufacturero, con los consiguientes correlatos en torno al debilitamiento del potencial de crecimiento sustentable. El debilitamiento del sector manufacturero es más acentuado en los departamentos que dependen en mayor medida de los recursos no renovables.

Se analizó la estructura económica departamental partiendo de dos premisas fundamentales: la existencia de vinculaciones intrasectoriales en cada región y la existencia de vinculaciones intersectoriales entre diferentes regiones. Se utilizaron técnicas de cointegración para determinar el grado de causalidad entre los

distintos sectores productivos, lo que permitió establecer qué sectores son los que generan efectos de arrastre en el ámbito nacional y en cada región. Se estableció que existe una relación de largo plazo entre el sector agrícola y el sector extractivo y el sector industrial y de servicios. También se encontraron vínculos entre el sector extractivo y el sector industrial y de servicios a nivel nacional. En el ámbito departamental, los resultados muestran estructuras productivas diferentes y vinculaciones disímiles; es más, se ha evidenciado la ausencia de muchas vinculaciones.

Con las mismas técnicas de cointegración se procedió a evaluar las relaciones entre los sectores productivos relevantes no sólo a nivel nacional sino también a nivel interdepartamental. Se encontró, por ejemplo, el escaso efecto que tiene la agricultura cruceña en las industrias del país, la que no está vinculada ni siquiera con su propia industria y mucho menos con las industrias del país. En el sector extractivo se encontró que una expansión de esas actividades en el departamento i afectan a muchas más industrias que las estudiadas al avaluar la expansión en el sector agrícola.

Llevando a evidencia las hipótesis estudiadas, se encontró que el coeficiente de convergencia no es significativo, por lo que la hipótesis de convergencia podría no cumplirse a nivel departamental. La tasa de inflación no es significativa, lo que indica que en períodos de estabilidad de precios la inflación no es relevante en la dinámica del crecimiento. La variable gasto público tiene efectos positivos sobre el crecimiento nacional. Sin embargo, dadas las vinculaciones sectoriales, que denotan diferentes estructuras productivas en cada departamento, el aumento de un boliviano en el gasto público puede tener efectos disímiles entre regiones e incluso ausencia de efectos.

Para analizar las relaciones entre la inversión y el desarrollo regional se investigó si los diferentes sectores son afectados por las variables de las finanzas públicas, como el gasto y la inversión. Posteriormente, se estableció este vínculo por tipos de gasto y por tipos de inversión y entre el gasto público y el desarrollo productivo. En este último caso se acudió a modelos de datos de panel que relacionan el crecimiento del PIB sectorial con diferentes categorías de gasto público. Se estableció que el gasto corriente no está cointegrado con

el desarrollo productivo en el largo plazo. El PIB agrícola es más sensible a la presencia del Estado, muestra elasticidades pequeñas pero significativas y positivas respecto al gasto corriente total y la inversión pública.

La estructura productiva muestra que a nivel nacional existe una vinculación productiva de largo plazo, sin embargo a nivel regional y entre sectores existen pocos vínculos de largo plazo, lo cual implica que a la hora de diseñar políticas públicas la estructura productiva fue considerada exógena. Adicionalmente, los resultados muestran, por un lado, que muchas políticas de largo plazo, de las pocas que pudieron ser sostenidas en el tiempo entre gobiernos y entre coyunturas externas, no cumplieron finalmente sus objetivos. Por otro lado, a lo largo del período de estudio, también tuvo influencia la proliferación de distintos enfoques sobre lo productivo. Así, por ejemplo, la llamada marcha al Oriente, iniciada en los tiempos de la Revolución Nacional, reforzada en el gobierno de Banzer y que llegó a su apogeo en la década de los 90, pretendía hacer de Santa Cruz un polo de desarrollo que irradie sus beneficios al resto del país. Muchos propósitos fueron cumplidos; sin embargo, la estructura productiva cruceña no se integró al resto de los departamentos, ni siquiera con sus sectores productivos. Cada sector sigue un paseo aleatorio en el que las cantidades compradas a otros sectores productivos cruceños o no cruceños no son sistemáticas ni se identifica ningún tipo de causalidad.

Otro resultado de la investigación está referido a la eficacia de la inversión pública. Se ha establecido que diferentes tipos de inversión pública tienen diferentes efectos en diferentes sectores productivos y diferentes departamentos del país. Naturalmente, han surgiendo ciertas sistematicidades que se subrayan. En primer lugar, aparece la importancia de la relación de la inversión en transportes con el sector industrial y no así con el sector agrícola. Esta situación se podría interpretar de la siguiente manera: cuando existe producción agropecuaria, ésta llega a los mercados con o sin servicios de transporte que abaraten los productos pero que no aseguran una expansión permanente de la producción. En cambio, la infraestructura de transporte juega un rol decisivo para crear o no una industria o para expandir o no la producción de una ya existente. La inversión en infraestructura

de transporte fue decisiva en las industrias extractivas de Tarija y Santa Cruz, es decir, en el sector hidrocarburífero.

La inversión productiva es más efectiva (es decir tiene mayor elasticidad) en los departamentos con menor desarrollo relativo. En cambio, es evidente un efecto de desplazamiento en los departamentos con mayor desarrollo productivo. Este último resultado, sin embargo, está relativizado por el período de análisis en el que el Estado se retiró de las actividades productivas y, por tanto, se observaron correlaciones negativas entre una inversión productiva cada vez menor y una actividad económica creciente. La inversión social, identificada usualmente con la inversión en capital humano, tiene mayores efectos permanentes en el sector agrícola.

Estos resultados, aunque previsibles intuitivamente, establecen que los efectos de la inversión pública son muy disímiles a nivel regional y plantean la imposibilidad de generar intervenciones estandarizadas. Un boliviano de inversión pública tiene diferentes efectos, dependiendo del tipo de inversión, de la región de destino y de los sectores productivos sensibles a esa intervención. Este efecto se amplifica si el sector productivo más sensible a su vez tiene vinculaciones con otros sectores de otros departamentos. Esto plantea verdaderos retos para una planificación económica integral nacional y regional.

Los efectos del gasto público sobre la actividad económica fueron estimados mediante modelos de datos de panel cuyas limitaciones, dadas las heterogeneidades detectadas, hacen que las conclusiones sean preliminares. A esto hay que sumar el problema de la escasa data para generar estimadores con propiedades deseables para hacer inferencias correctas.

Una vez más, el sector agrícola es el sector más sensible al gasto público total, pero a diferencia de las vinculaciones de largo plazo con la inversión pública, no se detectan vinculaciones de este tipo entre gasto público y actividad económica. Solamente se detectan relaciones de corto plazo cuya mayor elasticidad se encuentra en el sector agrícola. Estos resultados confirman las hipótesis de tipo keynesiano que indican que el gasto público puede dinamizar, en

horizontes de corto plazo, la actividad económica. Se puede extender este argumento indicando que los sectores con menor productividad son más sensibles a las intervenciones de gasto público.

Los efectos del gasto público en servicios personales son relativos con relación al sector agrícola e industrial, concluyéndose que el gasto en las remuneraciones del empleo público genera reducidos efectos sobre la actividad productiva. La compra de bienes y servicios genera un efecto transitorio positivo en el sector agrícola.

2. Recomendaciones de políticas

2.1. El marco de referencia

La generación de políticas fiscales orientadas al desarrollo debe tener puntos de referencia básicos, entre éstos el más importante es la visión de los gobiernos para enfrentar la problemática del desarrollo. Esto permite que las propuestas sean coherentes y que tengan la posibilidad de ser incorporadas en la agenda gubernamental.

Desde esta perspectiva, la nueva Constitución Política del Estado es la referencia básica: establece el tipo de Estado que se pretende construir y, en lo económico, sienta las bases del andamiaje institucional para encarar el desarrollo. En este ámbito, entre los aspectos centrales está el reconocimiento de una economía plural constituida por distintas formas de organización, la igualdad jurídica ante la ley de estas formas de organización, el papel protagónico del Estado en el desempeño de la economía, la planificación como el instrumento central de orientación de la actividad económica, la exclusividad del Estado en la administración de los recursos naturales, la producción, y distribución justa de la riqueza y de los excedentes económicos, la priorización del mercado interno y la prohibición de las concentraciones económicas de carácter monopólico en el sector privado.

Con relación a la política fiscal, la Constitución establece como principios la igualdad, la progresividad, la transparencia, la universalidad, el control y la capacidad económica y recaudatoria. También establece que el presupuesto es el instrumento que rige la

administración económica y financiera de las entidades públicas e incorpora un conjunto de determinaciones para el manejo del gasto, la inversión pública y los mecanismos de aprobación del presupuesto; se destaca la participación social en todo este proceso. Sobre los impuestos, establece el dominio nacional y el de las autonomías departamentales y municipales, y las condiciones para su modificación.

2.2. Las políticas fiscales

Se considera que la política fiscal debe tener tres propósitos fundamentales: a) apoyar al desarrollo económico y social, b) promover una mejor distribución del ingreso y reducir la pobreza, y c) apoyar a la estabilidad económica. Evidentemente, la política fiscal por sí sola no tiene la capacidad de cumplir estos objetivos si no se la conceptúa en un marco integral de interrelaciones con otras políticas, programas y planes económicos.

La tarea del desarrollo, desde la perspectiva fiscal, implica considerar tanto la modalidad de generación y distribución de los bienes públicos como la forma de intervención del Estado en la economía. Respecto a los bienes públicos (educación, salud, infraestructura, energía, medio ambiente, ciencia y tecnología, entre otros), una primera orientación es que deben beneficiar a toda la población y deben estar acompañados por programas selectivos destinados a los grupos más vulnerables.

La forma de intervención del Estado es un aspecto clave. Bolivia ha pasado de una concepción de Estado subsidiario a una de Estado protagónico que respeta las relaciones mercantiles y privilegia los derechos fundamentales establecidos en la nueva Constitución. Esta característica impone la planificación económica que, a partir de una visión estratégica, defina la forma de encarar el desarrollo para permitir una gestión de largo plazo. La visión estratégica debe ser el resultado de consensos entre los principales actores económicos, sociales y políticos.

El logro de una mayor igualdad está supeditado a políticas específicas sobre el sistema de recaudaciones y a la orientación del gasto

y la inversión pública basadas en principios de progresividad. Esto implica favorecer a los segmentos de la población y a las regiones que tienen menor acceso a los bienes públicos.

La estabilidad macroeconómica en su sentido integral, entendida como estabilidad de precios, aumento del empleo y reducción de las desigualdades, debe tratarse como un bien público bajo una visión intertemporal que evalúe el efecto futuro de las decisiones que se toman en el presente. En este contexto, las finanzas públicas, a través de sus instrumentos, deben coadyuvar a la estabilidad económica.

Las finanzas públicas tiene distintos componentes: los ingresos, el gasto corriente, la inversión pública, las instituciones, la gestión administrativa y los actores. Por esta razón, la política fiscal debe tomar en cuenta los distintos instrumentos que afectan a estos componentes para orientarse a los propósitos mencionados anteriormente.

Lineamientos generales de la política fiscal

¿Cuáles son los principales requisitos de la política fiscal? Stein y Tomassini identifican los siguientes, que resultan pertinentes para el caso boliviano: a) la estabilidad de las políticas en el tiempo, lo que no significa su rigidez; b) la adaptabilidad, que implica la flexibilidad para adecuarse a cambios no previsibles; c) la coherencia y la coordinación entre los diferentes niveles y espacios regionales; d) la calidad de la implementación; e) la orientación al beneficio colectivo, que guarda relación con la equidad social; y f) la eficiencia, relacionada con el mejor uso de los recursos públicos en función de los mayores retornos sociales. Se considera que estos requisitos constituyen la condición necesaria para emprender cualquier diseño de política fiscal.

El ciclo económico, la macroeconomía, las condiciones sociales y los elementos políticos e institucionales tienen una elevada influencia en el comportamiento de las finanzas públicas. Por ello es necesario reflexionar sobre un conjunto de medidas o reglas que permitan reducir la influencia de estos factores para el cumplimiento de los objetivos de la política fiscal y su sostenibilidad.

En este marco, un aspecto observado a lo largo del análisis es la volatilidad de las distintas variables fiscales determinada por el ciclo económico; lo cual genera momentos críticos o de bonanza dependiendo de la fase del ciclo. Éste no es un comportamiento deseable, por lo que es necesario contar con políticas fiscales contra-cíclicas que, como demuestran experiencias en otros países, generan ganancias en términos de bienestar, estabilizan el consumo, reducen la volatilidad del PIB y minimizan las distorsiones producidas por cambios impositivos. Estas políticas deben asegurar excedentes en situaciones de bonanza y aceptar ciertos niveles de déficit en momentos de recesión basadas en una visión intertemporal. En algunos países desarrollados se han adoptado normas legales para reglamentar el destino del dividendo del crecimiento (cuando los ingresos son superiores a los esperados), ya sea para afrontar potenciales momentos críticos en el futuro, reducir la deuda pública o promover un mayor crecimiento vía inversión pública.

Con relación al gasto, para reducir la tendencia pro cíclica, se necesita reforzar la voluntad política para limitar su aumento en las fases de auge. Es útil establecer reglas que impongan límites máximos al crecimiento del gasto y que permitan el funcionamiento de estabilizadores automáticos de los ingresos. En Bolivia se aplican en parte estas reglas pero es necesario enfatizar su cumplimiento. Otro factor que reduce la volatilidad es la diversificación de los ingresos públicos mediante una mayor participación de fuentes impositivas y la reducción de la dependencia de fuentes no tributarias, en particular de las relacionadas con recursos del exterior, como el aporte de los hidrocarburos.

Adicionalmente, se debe evitar la denominada "tragedia de los bienes comunes", es decir, el excesivo gasto de los recursos públicos mediante reglas que pueden plasmarse en leyes de responsabilidad fiscal fijando límites al gasto, al déficit fiscal o a la deuda pública. Estos límites no son totalmente rígidos; se pueden fijar en intervalos y excepciones ante situaciones de shock no previstas. Desde 2006, el ministerio de Economía y Finanzas Públicas y el Banco Central de Bolivia suscriben el Programa Fiscal Financiero en el que se establecen algunas metas referidas al déficit fiscal, sus fuentes de financiamiento y niveles de endeudamiento. Para avanzar en esta

perspectiva, la construcción de metas y límites debe basarse en el denominado balance fiscal estructural que permite aislar los efectos del ciclo económico en las variables fiscales.

Sin embargo no es suficiente establecer límites de déficit o de deuda pública; desde una perspectiva intertemporal, es necesario incorporar la programación presupuestaria plurianual y algún tratamiento explícito del dividendo del crecimiento. La elaboración de estos presupuestos requiere un mayor desarrollo de las capacidades para el análisis de sensibilidad y la construcción de escenarios prospectivos que permitan disponer de proyecciones confiables de las condiciones macroeconómicas, de los ingresos y gastos, y del impacto en los presupuestos futuros de los cambios de política. Para que sean perdurables, es conveniente que estos instrumentos se realicen en la fase expansiva del ciclo.

La aplicación de estas reglas implica fortalecer la institucionalidad para llevar a cabo una contabilidad adecuada de las transacciones, la transparencia y credibilidad en la medición de las variables que inciden en la evaluación de su cumplimiento, así como la oportunidad en la entrega de la información. Además, es necesaria una forma de medición conocida, aceptada y oportuna, que debe ser relativamente simple. Un aspecto importante antes de la adopción de este tipo de reglas es establecer la forma legal de su instrumentación y el grado de participación de los actores políticos en el proceso de implementación.

Otro elemento central de la política fiscal —dada la diversidad de actores que participan en sus distintas fases: poderes Ejecutivo y Legislativo, autonomías departamentales y municipales y la sociedad civil— es establecer algunos compromisos, acuerdos o pactos sobre el papel del Estado y sobre las estrategias que las autoridades tratan de promover. Este acuerdo debe fijar como uno de los objetivos de la política fiscal el apoyo al cumplimiento de los derechos sociales y económicos establecidos en la Constitución Política del Estado, reducir las diferencias regionales y sectoriales para el logro de una mayor equidad y mejor distribución de los beneficios entre la población. Este aspecto implica compensar las enormes desigualdades regionales en la captación de ingresos

fiscales y diseñar la distribución de los recursos para garantizar la cobertura universal de servicios básicos y apoyar las potencialidades productivas de cada región.

De esta manera, el acuerdo fiscal será la orientación básica de mediano y largo plazo de la política fiscal asociada a la planificación del desarrollo. En adición, en el marco de un acuerdo fiscal, es necesario establecer criterios relacionados con la disciplina fiscal, lograr mejores resultados del gasto público, viabilizar el control social y la equidad en el uso de los recursos públicos.

Ingresos

Si bien en los últimos años se han observado importantes incrementos en los ingresos fiscales, es necesario considerar acciones para mantener este ritmo de crecimiento, no solamente basado en el componente ligado al sector hidrocarburos, sino en propuestas orientadas a una reforma integral del sistema tributario con el objetivo de hacer sostenibles las mejoras logradas en el balance fiscal y una mayor equidad en las cargas tributarias.

En esta perspectiva, los principales desafíos en el ámbito tributario están relacionados con la ampliación de la base impositiva y la diversificación de las fuentes de ingresos para reducir la dependencia excesiva de los ingresos no tributarios, como los hidrocarburos, regalías, tasas y otros. La ampliación de la base impositiva requiere combatir la evasión fiscal e impulsar el cumplimiento voluntario de las obligaciones en este campo. Con esta orientación, acciones como la simplificación de la declaración de impuestos, sistemas de identificación de evasores a través de una mayor fiscalización tributaria, multas y el diseño de regímenes fiscales especiales para las unidades económicas informales son factores que reducen la evasión y permiten la ampliación de la base impositiva.

Igualmente se debe revisar el régimen impositivo al comercio exterior, en el que se han observado importantes excedentes, en particular en las actividades de explotación de recursos naturales que no dejan mayores beneficios al país. También es necesario propiciar un mayor esfuerzo recaudatorio en los gobiernos departamentales

y municipales en los cuales las significativas transferencias han generado reducidos incentivos para elevar sus ingresos tributarios.

Un tema relacionado con los ingresos fiscales son los incentivos tributarios, ya sea bajo la forma de subsidios, exoneraciones o reintegros, que implican la reducción de ingresos potenciales. Sus resultados, en la experiencia de varios países, no son destacables; por ello, es necesario evaluar las exoneraciones vigentes para conocer si efectivamente inciden positivamente en la población objetivo. En general, este tipo de incentivos tributarios debe sustituirse por subsidios directos, lo que facilita la administración tributaria y permite una mayor recaudación tributaria.

Se debe, igualmente, evaluar las implicaciones sobre la política fiscal de la creciente participación del sector hidrocarburos en la generación de ingresos en función de las perspectivas del desarrollo de este sector y de los cambios normativos que se están empezando a ejecutar. Estos cambios deben ser analizados para explorar las opciones de política que tiene a su disposición el gobierno.

Un segundo desafío está relacionado con la necesidad de un cambio sustantivo del régimen tributario. El régimen actual depende excesivamente de los impuestos indirectos que representan, sin contar los recursos por hidrocarburos, la fuente más importante de los ingresos públicos. Una tributación basada en impuestos indirectos tiene efectos regresivos porque los sectores de menores ingresos pagan proporcionalmente una fracción mayor de los impuestos que gravan los bienes de primera necesidad.

Un sistema de impuestos más progresivo además de promover mayor equidad distributiva permite reducir la potencial vulnerabilidad de los ingresos fiscales ante un shock de precios externos. El nuevo régimen debe orientarse a una modificación de la estructura de ingresos que privilegie los impuestos directos al ingreso personal, a las utilidades de las empresas, al patrimonio y a la intermediación financiera que en los últimos años ha mostrado ganancias extraordinarias.

Sin embargo, dada la disparidad de objetivos entre la tributación a la renta de las personas naturales y a las utilidades de las empresas, por una parte, y la imposición al valor de la producción o al patrimonio, por otro, resultaría más conveniente la aplicación de impuestos a las ganancias, beneficios o a la renta personal que al valor de la producción o patrimonio, dado que estos impuestos tienden a producir efectos negativos sobre la inversión. Si bien los impuestos a las ganancias pueden evadirse de distintas maneras, como la incorporación de cargos que no corresponden a los verdaderos costos de operación del negocio (por ejemplo, la depreciación acelerada), esta situación, sin embargo, puede superarse si se establecen reglas claras de contabilidad y autoridades de fiscalización con capacidad técnica y con potestad legal.

Gastos

El gasto público juega un papel muy importante en el desarrollo a través de la generación de bienes públicos, como los servicios de educación, salud, saneamiento básico, seguridad, asistencia técnica y apoyo a la producción, entre otros. Esto permite reducir las desigualdades sociales, la pobreza, la exclusión social y promueve el empleo. Se ha constatado, desde el punto de vista de los gastos, que las medidas orientadas a incrementar el ingreso de los primeros quintiles de la distribución tienen consecuencias directas en la pobreza y en la distribución del ingreso. Se ha verificado, además, que instrumentos como las transferencias condicionadas permiten mejorar la inclusión social de los sectores más vulnerables. Asimismo, cuando se invierte en bienes públicos los efectos indirectos y de más largo plazo inciden en la productividad y en retornos en materia de crecimiento y equidad.

En este contexto, el desafío del gasto público es mejorar la progresividad, tanto para que los más pobres reciban una mayor proporción de ese gasto como para incrementar la cantidad y calidad de los bienes y servicios públicos. Este desafío no sólo implica un gasto público expansivo sino también su calidad, entendida desde la perspectiva macroeconómica como los gastos que tienen efectos positivos en el crecimiento económico y en el empleo. En este sentido, la composición del gasto público puede tener efectos importantes.

El gasto corriente, el pago de sueldos y salarios, la compra de bienes y servicios y las pensiones representan gastos eficaces. Los gastos en enfermedad y discapacidad, exclusión social, vivienda, familia y niños y desempleo aumentan la calidad del gasto en la medida en que favorecen la inserción laboral de personas excluidas. La educación, las políticas activas en el mercado de trabajo, la salud, la investigación y la formación bruta de capital fijo son gastos positivos para el desarrollo. Por su parte, el pago de intereses siempre afecta negativamente el desarrollo en la medida en que esos recursos podrían ser destinados a usos productivos.

El gasto social ha evidenciado que tiene efectos progresivos en la distribución del ingreso y en las condiciones de vida de la población. Por esta razón, no sólo es necesario preservarlo aun en condiciones de restricción fiscal sino también promover su mayor participación en el gasto total. Si bien se han logrado algunos resultados, no son suficientes para reducir las profundas brechas sociales. Esto genera la necesidad de modificar la orientación del gasto social, que en gran medida ha puesto énfasis en la ampliación de coberturas; este tipo de gasto debe reorientarse a los factores que promueven la calidad. Así, en el área de la educación y la salud son importantes las asignaciones para mejorar las capacidades de los recursos humanos, los equipamientos, la disponibilidad de insumos y el acceso a las tecnologías de la información y la comunicación. Respecto al saneamiento básico, se requieren mayores asignaciones para el tratamiento y mantenimiento de los sistemas de agua potable y alcantarillado.

Por otro lado, se requiere una mayor coordinación para la ejecución del gasto social. Las competencias del gobierno central, encargado de las asignaciones del gasto corriente, y los gobiernos departamentales y municipales, encargados de la infraestructura, muestran importantes desbalances. Ante esta situación, la planificación tiene un papel importante en la armonización de los programas regionales y los nacionales.

Los programas específicos de protección social son numerosos. A fin de evitar duplicación de funciones y medir sus resultados se debería reducir su número y administrarlos en un marco centralizado. Esto no significa la reducción ni de la cobertura ni de las

intervenciones, sino su agrupamiento para una administración más eficiente y la concentración de los recursos públicos en programas con mayor calidad. Se ha demostrado que es más fácil movilizar recursos financieros y humanos para la protección social con un número limitado de programas.

Otra forma del gasto social son las denominadas transferencias condicionadas que, en muchos países, son el mecanismo privilegiado para combatir la reproducción intergeneracional de la exclusión y la pobreza. Estas transferencias se entregan a grupos de población específicos con la condición de cumplir con determinadas conductas vinculadas al mejoramiento de las capacidades humanas y el desarrollo de potencialidades productivas. Estos programas pueden contribuir a proteger las etapas iniciales del ciclo de vida en materia de salud y educación. Los bonos Juancito Pinto y Juana Azurduy se orientan en esta perspectiva. Se debería evaluar la posibilidad de creación de otras transferencias condicionadas, por ejemplo para promover una mayor capacitación de la mano de obra y aumentar la productividad de la economía campesina y comunitaria en el sector agropecuario. Cabe mencionar que una condición necesaria para la aplicación de este tipo de transferencias es asegurar su sostenibilidad en el plazo de su vigencia.

Otra dimensión del gasto está relacionada con su sostenibilidad. Su límite está en función del potencial de ingresos y financiamiento del sector público a lo largo del tiempo sin promover una brecha fiscal que provoque una situación de crisis. Con esta orientación es recomendable la implementación de ciertos límites en el gasto fiscal total consistentes con ciertas metas relativas al déficit, específicamente con el objetivo de mantener un superávit primario de al menos el 1% del PIB. Esto implica el control de gasto en el nivel central y el diseño de sistemas de transferencias intergubernamentales.

En esta perspectiva, debe darse continuidad a ciertas acciones como la limitación del costo de la reforma de pensiones, el aumento de los controles del fraude y mejoramiento de la eficiencia de la administración encargada de estas tareas. Igualmente, es necesario reforzar el control de las transferencias y beneficios sociales a ciertos grupos sociales de manera que se mantengan las que son justificadas.

También es recomendable continuar con las políticas de ordenamiento de las responsabilidades de gasto en las diferentes jurisdicciones autonómicas a fin de elevar la eficiencia y la equidad.

La descentralización fiscal en el marco de las autonomías tiene importantes avances; sin embargo, sobre la base de las competencias definidas en la Ley Marco de Autonomías, se debe establecer el costeo competencial para mejorar la eficiencia en la distribución del gasto, establecer esquemas de financiamiento consistentes con las funciones de cada nivel de gobierno e incentivos a la responsabilidad fiscal.

Inversión pública

La mayor participación del Estado en el desarrollo económico debe estar vinculada al incremento sustantivo de la inversión pública en sectores estratégicos para el desarrollo productivo. Estas inversiones deben realizarse en forma coordinada entre las instancias nacional, departamental y municipal a fin de alcanzar la mayor eficacia posible. Se ha insistido en que la inversión pública expulsa a la inversión privada; al contrario, la evidencia constata que la inversión pública ha tenido efectos de atracción a las inversiones de los actores no estatales. En este sentido, una tarea importante de la política económica es establecer el equilibrio entre el sector público y los actores no estatales que conforman la economía plural.

En el modelo actual, la inversión pública tiene una doble orientación. Por un lado, se destina a generar y ampliar la infraestructura económica y social y, por otro, promueve la participación del Estado en los proceso de producción de sectores estratégicos a través de la creación de empresas públicas.

Con relación a las inversiones en infraestructura económica en los distintos niveles espaciales, se debe privilegiar la ampliación del mercado interno mediante una mejor conexión de la economía con la geografía. Esto implica continuar destinando recursos, previa evaluación de sus retornos sociales, a la construcción y reparación de carreteras nacionales, departamentales y municipales que permitan una mayor vinculación entre las distintas fases de los procesos productivos. Las prioridades de la infraestructura deben orientarse

a los espacios de mayor atraso económico y con potencialidades de crecimiento a través de la vinculación con mercados ampliados locales, nacionales e internacionales. Conforme avanza la construcción de carreteras, su mantenimiento es un aspecto muy importante, por lo que parte de la inversión pública debe tener ese destino.

En los espacios departamentales y municipales se debe ampliar la infraestructura para el desarrollo industrial, como parques industriales, maqui centros, centros de acopio y almacenamiento, entre otros. La inversión en infraestructura social debe apoyar los proyectos con componentes orientados a elevar la calidad de los servicios sociales como educación, salud y saneamiento básico.

En cuanto a la gestión, la inversión pública debe ser más ágil lo que implica la simplificación de procedimientos tanto en el ámbito nacional como en los espacios subnacionales. Si bien existen avances, no son suficientes. El cumplimiento de las normas básicas, los procesos de licitación y desembolsos y la normativa referente a la ejecución deben revisarse. Se debe fortalecer las fases de pre inversión mejorando las capacidades para la generación de proyectos de factibilidad comprobada y fortalecer los mecanismos de evaluación ex ante que permitan conocer los diferentes tipos de impacto de los proyectos. Asimismo, se sugiere establecer un "menú" de tipos de proyectos para los distintos niveles regionales (departamental, municipal y comunal). El "menú" debe establecer las prioridades de inversión definidas en los planes de desarrollo.

A fin de adecuar los requerimientos de inversión a los recursos disponibles y agilizar los desembolsos es necesario mejorar la coordinación entre el viceministro de Inversión Pública y Financiamiento Externo y el ministerio de Economía y Finanzas Públicas así como fortalecer en los espacios subnacionales la gestión de la inversión pública. En muchos casos existen proyectos y recursos, sin embargo hay retrasos en la ejecución de la inversión.

Dado el importante papel que juega la inversión en el desarrollo debe tener prioridad respecto al gasto corriente. Se debe buscar una mayor sincronización entre el gasto y la inversión; muchos proyectos se paralizan por no contar con recursos que se encuentran asignados

en partidas de gasto corriente que se administran en forma separada de los presupuestos de inversión.

Instituciones y gestión

Las buenas instituciones fiscales no son garantía de buenos resultados. Las mejores normas fiscales pueden no funcionar cuando los incentivos políticos no están alineados o cuando grupos corporativos en función de poder privilegian sus intereses antes que las reglas fiscales. Debe considerarse la capacidad técnica y política del Órgano Ejecutivo para imponer la política fiscal y efectuar transacciones políticas creíbles que faciliten acuerdos. Es más factible desarrollar estas capacidades cuando el Ejecutivo cuenta con mayor legitimidad y cuando las perspectivas políticas de las partes involucradas son de largo plazo. También es importante la capacidad de aprendizaje del sistema político; esta capacidad es mayor cuando existe una democracia efectiva y una clara delimitación de los poderes del Estado.

Una mejor gestión de las finanzas públicas, desde la perspectiva político-institucional, debe sustentarse en: a) la construcción de sistemas institucionalizados de definición de prioridades articulados a las proyecciones de gasto de mediano plazo, al presupuesto plurianual y al sistema de inversión pública; b) un presupuesto que debe ser la expresión financiera del Plan de Desarrollo; c) el uso de indicadores de resultados intermedios y no sólo de productos y de impacto, lo que permite una mejor integración entre los planes y el presupuesto; d) el conocimiento de los acuerdos en el sector público, en particular de los objetivos y metas y de las responsabilidades de cada entidad en estos acuerdos; y e) sistemas de información para el seguimiento y control del gasto.

El apoyo al fortalecimiento de la institucionalidad para las finanzas públicas debe enfocarse desde una perspectiva de planificación para el desarrollo, lo que implica la coordinación y articulación entre los diferentes niveles y componentes de la administración pública para generar no sólo mayor eficiencia y eficacia en el uso de los recursos sino también complementar esfuerzos, evitar duplicaciones y disminuir tiempos de implementación. En este ámbito, el Sistema de Inversión Pública debe pasar de la clásica mirada de proyecto a

proyecto a una visión programática que integre a todos los actores del proceso entendiéndolos como parte del sistema y no como actores ajenos a él. La articulación de los sistemas informáticos de manera coordinada y coherente constituye otro reto importante para la gestión de las finanzas públicas.

La gestión mejora cuando las funciones de evaluación y planificación son parte de un mismo sistema que opera de manera sincronizada. Así se puede proveer la información adecuada para orientar la asignación de los gastos presupuestarios y, a la vez, dar consistencia a los objetivos de largo y corto plazo. La actividad de evaluación debe centrarse en el seguimiento de los impactos y de los resultados intermedios de las metas de largo plazo, en el monitoreo constante de los riesgos y escenarios fiscales que afectan su logro y en las decisiones de reasignaciones de recursos presupuestarios y de sus efectos sobre las metas definidas.

En este sentido, es necesario generar y fortalecer sistemas de evaluación del gasto e inversión pública orientados a resultados intermedios y finales que permitan conocer los impactos de la asignación de los recursos públicos. El sistema debe disponer de la información sobre las metas que se pretenden alcanzar con la ejecución del presupuesto, sistemas informáticos para el seguimiento del gasto en su clasificación funcional, la elaboración de indicadores de resultado y metodologías para la evaluación del impacto. En el sistema también deben estar definidas las instancias del Poder Ejecutivo, Legislativo, regional y de la sociedad civil que participan en el proceso de evaluación de los resultados así como los mecanismos de difusión.

Con relación a la elaboración y ejecución del presupuesto, se han realizado importantes avances; sin embargo continúan las sobrestimaciones de gasto y de ingresos así como los permanentes cambios en las asignaciones de recursos, lo que hace del presupuesto un instrumento poco realista de orientación del gasto público. La tendencia a la sobreestimación de los gastos se origina en gran medida en las demandas de los grupos de interés y en la debilidad de la función de planificación y del proceso de definición de prioridades de gasto. Los instrumentos, como los Planes Operativos Anuales, no suelen

basarse en una identificación rigurosa de resultados y beneficiarios, lo que determina una sobreestimación del gasto.

Superar esta situación no sólo implica mejoras en la administración sino fundamentalmente compatibilizar los objetivos de la política fiscal y los intereses políticos mediante el fortalecimiento del proceso de planificación. Este fortalecimiento implica revisar las normas, procedimientos y competencias, es decir, una reingeniería del actual sistema de planificación en el marco de las autonomías regionales.

Desde la perspectiva del desarrollo, la formulación del presupuesto debe cambiar de énfasis. En lugar de privilegiar en su elaboración las partidas presupuestarias (remuneraciones, bienes y servicios, intereses, transferencias y otros) el presupuesto debe basarse en los niveles de bienes y servicios que las instituciones proveen a la población. Este cambio puede generar el aumento de la calidad, asignando los recursos en función de prioridades de políticas lo que permitiría un mayor impacto de los bienes y servicios generados por el sector público.

Es necesario que la formulación, gestión y resultados del Presupuesto General de la Nación, que constituye el principal instrumento de orientación del gasto público, se basen en principios de transparencia, integridad y control. Esto implica la presentación de informes presupuestarios y financieros comprensibles, frecuentes y oportunos de amplio acceso a toda la población, la supervisión y mejores controles internos de la gestión presupuestaria.

Actores

La política fiscal está entrelazada con la naturaleza del Estado, cuya configuración constituye un proceso profundamente político. Por consiguiente, las consideraciones de economía política son fundamentales a la hora de diseñar o tratar cuestiones fiscales. En este sentido, en la formulación de la política fiscal debe considerarse la participación de los actores que interactúan entre sí en una simbiosis de intereses comunes y particulares. Entre los actores se puede mencionar a los formales e informales; entre los primeros se encuentran

el Presidente, el Congreso, los partidos políticos, el Poder Judicial, el gabinete y los gobiernos regionales; entre los segundos, los movimientos sociales, los sindicatos, las empresas, las organizaciones no gubernamentales y los medios de comunicación, entre otros.

El Presidente dispone de facultades legislativas constitucionales, como emitir decretos y decidir cuestiones presupuestarias. Esto le permite negociar con el Legislativo para llegar a acuerdos, más aun cuando dispone de mayoría en la Asamblea Legislativa. En general, los presidentes con mayor apoyo partidario y facultades constitucionales tienen más libertad para definir y aplicar su programa de políticas fiscales. Los partidos políticos son actores clave; incluso cuando no están en el gobierno cumplen un papel importante en la definición y articulación de las políticas fiscales y pueden participar eficazmente en los debates sobre políticas públicas. Cuando las organizaciones políticas son programáticas es más probable que promuevan una mayor coherencia de las políticas en el tiempo y tengan un mayor potencial para el establecimiento de acuerdos perdurables.

Los legisladores constituyen un tercer actor que puede desarrollar sus propias propuestas legislativas y ayudar a orientar el programa de políticas junto con el Presidente, o puede actuar como un mecanismo de aprobación automática sin mayor análisis de las propuestas del Ejecutivo. En general, los partidos políticos que cuentan con legisladores más experimentados, sistemas de comisiones bien desarrollados y asesoramiento calificado tienden a ser más constructivos y dinámicos.

Los actores informales, como los movimientos sociales que normalmente no son considerados a la hora de la definición de las políticas fiscales, tienen intereses muy definidos, lo que les permite desempeñar un papel constructivo siempre y cuando las políticas se articulen con sus demandas; de lo contrario, son un factor de oposición. Los líderes individuales pueden desempeñar un papel significativo alentando procesos de deliberación para que las políticas e instituciones se adapten a las necesidades y demandas de la sociedad. Sin embargo, el liderazgo también puede ser disfuncional cuando se lo utiliza en beneficio personal.

Desde la perspectiva de la economía política, se obtienen mejores resultados en sistemas que alientan la cooperación entre los actores sobre la base del consenso y posiciones programáticas comunes sustentadas en un poder Ejecutivo y Legislativo con capacidad de diseño, ejecución y seguimiento de la política fiscal. El manejo de la definición de las políticas fiscales por un número reducido de partidos políticos tiene más probabilidades de generar una cooperación perdurable y conducir al surgimiento de políticas sostenibles.

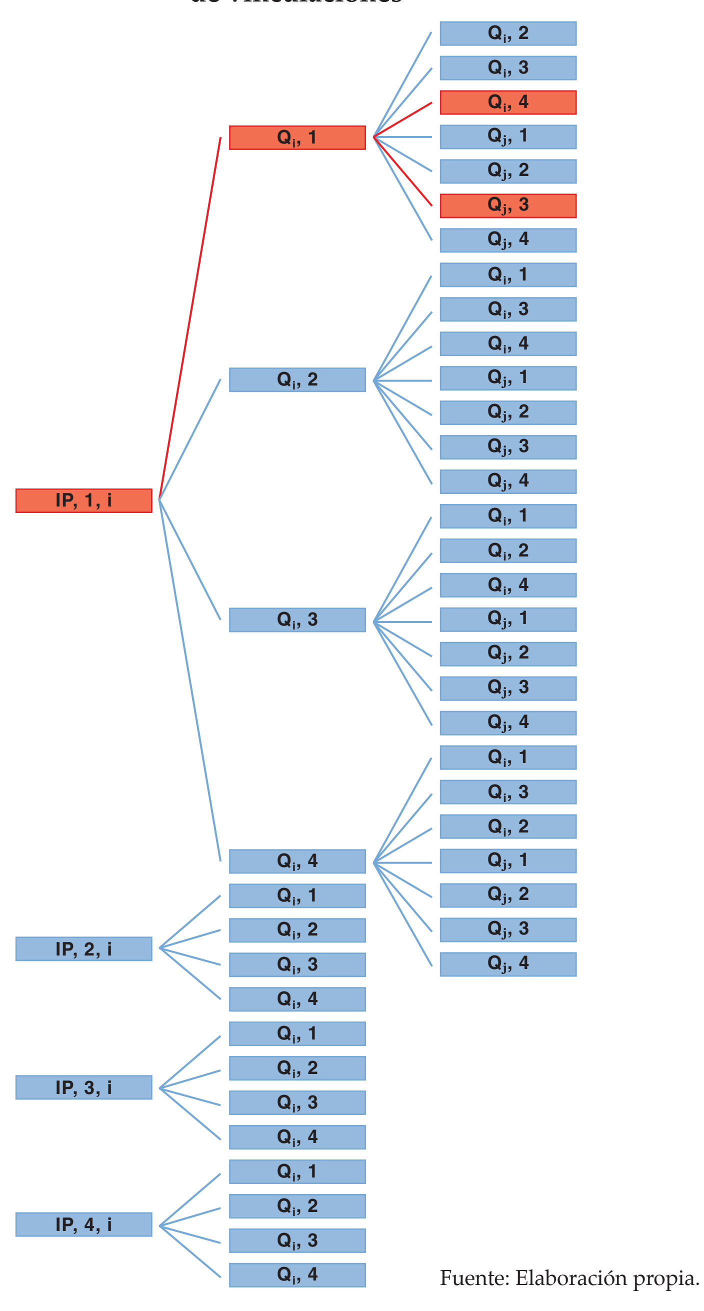
Las políticas suelen ser mejores cuando el Legislativo desarrolla facultades para su diseño y participa constructivamente en el proceso de su formulación. Asimismo, una administración sólida y técnicamente competente puede contribuir a mejorar la calidad de la política fiscal y a su puesta en práctica, lo cual puede evitar que intereses particulares se apropien de sus resultados.

2.3. Las políticas fiscales y el desarrollo

La evidencia empírica proporcionada por esta investigación se ordena de lo general a lo particular. Se han obtenido resultados de alcance nacional y también regional. Muchas hipótesis clásicas se verifican en el ámbito nacional, como la vinculación de largo plazo entre crecimiento económico e inversión pública o la inversión en transportes y la actividad económica general. El aporte de la investigación radica en mostrar que los vínculos propuestos usualmente por la teoría no se verifican en el ámbito regional.

Este aporte puede constituirse en un valioso instrumento para la planificación nacional y regional dado que a partir de las vinculaciones encontradas y de los posibles impactos de las finanzas públicas en el desarrollo se puede generar lineamientos básicos para la asignación del gasto y, principalmente, de la inversión pública tanto en el ámbito nacional como regional. Con este propósito se ha elaborado el mapa de impactos de la inversión pública:

Ilustración 5
Mapa de impactos de la inversión pública en presencia de vinculaciones



Fuente: Elaboración propia.

El mapa muestra los resultados que pueden orientar la planificación del desarrollo regional. Los términos IP se refieren a la inversión pública clasificada en cuatro tipos: social, productiva, transporte y otros. El índice i se refiere al departamento i, donde i=1,…9 representa cada uno de los departamentos del país. El PIB (Q) del departamento i está dividido en cuatro sectores (agrícola, industrial, extractivo y otros). La línea que vincula la inversión pública con la producción de cada sector es la elasticidad de largo plazo estimada por los métodos de cointegración. Las líneas azules representan la falta de cointegración, es decir que no existen vínculos; en cambio, cuando la línea es roja, la elasticidad es diferente a cero y existe un vínculo estable de largo plazo entre las variables.

A su vez, las producciones sectoriales del departamento i pueden estar vinculadas entre sí mediante elasticidades de largo plazo (línea roja si es diferente a cero) pero también con las producciones sectoriales del departamento j. De esta manera, el mapa muestra las vinculaciones sectoriales estimadas y las elasticidades respecto de la inversión pública estimada posteriormente. A modo de ejemplo se presenta la red de vinculaciones para del departamento de La Paz que puede orientar la planificación nacional y departamental (Tabla 44).

Si la inversión pública total se incrementa en 100%, el PIB industrial paceño crece en 63,68%; como consecuencia de ello, el PIB industrial orureño crece en 82,32% (dado que su elasticidad de vínculo productivo es de 1.198). El PIB industrial de Chuquisaca crece en 57,38% y el PIB industrial de Pando lo hace en 158%. En general, el cuadro se utiliza multiplicando la elasticidad del sector respecto de la inversión pública por la columna correspondiente a la elasticidad de vínculo productivo asociada al sector bajo análisis. Nótese que como el PIB agrícola paceño no responde a la inversión total, los impactos en otros sectores no son de largo plazo.

Por lo tanto, sobre la base de las elasticidades proporcionadas por la investigación pueden extraerse mapas para lograr la mayor eficacia por tipo de inversión y por departamento donde se ejecuta la misma con estimaciones de los efectos esperados en la producción de los sectores vinculados a los tipos de inversión. En este sentido,

Tabla 44
Red de potenciamiento de la eficacia de la inversión pública (La Paz)

		Elasticidad respecto de la inversión pública
Inversión Total	PIB Agrícola	
	PIB Industrial	0.636878
	PIB Extractivo	0.533372
	PIB Resto	
Inversión Social	PIB Agrícola	0.275256
	PIB Industrial	0.687197
	PIB Extractivo	
	PIB Resto	
Inversión Productiva	PIB Agrícola	
	PIB Industrial	0.781893
	PIB Extractivo	
	PIB Resto	0.627254
Inversión Transportes	PIB Agrícola	
	PIB Industrial	
	PIB Extractivo	
	PIB Resto	
Inversión Otros	PIB Agrícola	
	PIB Industrial	
	PIB Extractivo	-0.050766
	PIB Resto	

	Elasticidad de vinculación productiva industrial-agrícola	Elasticidad de vinculación productiva industrial-extractiva	Elasticidad de vinculación productiva industrial-industrial
La Paz	0.603	0.2366	
Oruro			1.198
Potosí			
Cochabamba	0.1104	117.8	
Chuquisaca			0.8351
Tarija			
Santa Cruz			
Beni	1.142	0.630364	
Pando		1.705866	2.301

Fuente: Elaboración propia.

la construcción de estos mapas permite una mejor asignación de la inversión pública y la estimación de sus potenciales retornos. Es tarea permanente de la autoridad planificadora la actualización y corrección de las elasticidades proporcionadas por este trabajo.

La utilización de esta herramienta de planificación del desarrollo productivo permite priorizar los diferentes tipos de inversión pública en función de su efecto sobre la producción sectorial de cada departamento. Las técnicas de cointegración empleadas garantizan una estabilidad de largo plazo de la relación en lugar de las inestables y a veces espurias relaciones halladas en las matrices insumo producto. Si bien las matrices insumo producto muestran el resumen de transacciones que se producen entre diferentes sectores de una economía, no se garantiza que sus coeficientes sean estables en el tiempo, ya que están asociados a la presencia de cambios en las transacciones. Por estas razones, la utilidad de estas matrices es limitada, puesto que no aseguran la estabilidad de largo plazo de sus coeficientes. Otra limitante es que no se cuenta con este tipo de matrices a nivel departamental, por lo que la herramienta propuesta puede constituirse en un valioso instrumento al momento de decidir la asignación de recursos públicos para la inversión.

La creación de vínculos con el desarrollo económico debe ser una de las tareas de la política económica y, en particular, de la política fiscal que deberá estar acompañada de una visión de largo plazo congruente con una estructura productiva objetivo. En esta perspectiva, los resultados de la investigación muestran que cuando existen vínculos de largo plazo entre sectores productivos de distintos departamentos se dan condiciones para apoyar vía inversión y gasto el desarrollo productivo conjunto en estos espacios vinculados.

La inversión productiva es más efectiva (es decir tiene mayor elasticidad) en los departamentos con menor desarrollo relativo. Una intervención directa bajo estas condiciones genera mayor actividad económica de manera permanente en los departamentos (regiones) con menores PIB per cápita, dinamizando la actividad, comprando insumos a industrias y agricultores locales.

Considerando el significativo efecto de las intervenciones que mejoran el capital humano (escuelas, saneamiento, infraestructura deportiva, centros de cómputo), las asignaciones de recursos en este tipo de capital tienen efectos más rápidos y evidentes en los sectores con menor productividad, dado que promueven el desarrollo de las capacidades básicas. Este tipo de inversiones tiene mayores efectos en los departamentos donde las actividades agropecuarias tienen importante presencia y a la par muestran escaso desarrollo industrial, efectos que además de dar cumplimiento a los derechos humanos aumentan la productividad. En la medida en que una parte de la inversión pública se oriente al desarrollo del capital humano, mayor será la incorporación de nuevas habilidades en los sectores más sensibles, en este caso, el sector agrícola.

Para lograr una mayor eficacia de la inversión pública es recomendable clasificarla sectorialmente, como se hace en la actualidad, y asignarla a las regiones en función de sus vínculos (elasticidades) tanto intrasectoriales (en cada departamento) como intersectoriales (entre departamentos). El orden de priorización está definido por el valor de las elasticidades que señalan el potencial impacto de la inversión.

En esta investigación se ha mostrado la sensibilidad del sector agrícola a intervenciones en inversión social y a gasto público corriente. Mientras la inversión social tiene efectos permanentes y el gasto efectos transitorios, ambos factores constituyen instrumentos de política redistributiva bastante poderosos, dado que un buen porcentaje de la pobreza en Bolivia está concentrada en el área rural. Por lo tanto, al potenciar la inversión pública con estas vinculaciones también es posible revertir con mayor rapidez elementos regresivos en la distribución del ingreso.

La presencia de vinculaciones intersectoriales-interdepartamentales implica que los departamentos que presenten esas vinculaciones, si adoptan el objetivo de elevar el retorno social de la inversión pública, deben coordinar sus políticas de inversión y sus políticas productivas. Por un lado, la presencia de cointegraciones plantea la posibilidad pero no la seguridad de que existan transacciones permanentes entre los sectores involucrados; en ese caso, la coordinación

se hace necesaria puesto que se pueden crear clusters productivos que no necesariamente involucren cadenas.

La existencia de vinculaciones productivas determina que la planificación de la inversión pública necesariamente debe considerar su efecto en un departamento y de manera indirecta en la actividad de los departamentos que tienen vinculaciones productivas con los sectores más sensibles en el departamento donde se realiza la intervención. Este resultado plantea varios aspectos:

- Los sectores vinculados no corresponden necesariamente a cadenas productivas.
- Las vinculaciones detectadas necesitan una complementación microeconómica para identificar claramente los productos específicos y las industrias que promueven dichas vinculaciones.
- Muchas vinculaciones no corresponden a departamentos que tienen frontera común, por lo que la vinculación no implica necesariamente la existencia de transacciones entre los sectores. Más bien, con mucha mayor rigurosidad, implica la presencia de tendencias comunes originadas probablemente en estructuras tecnológicas similares.
- Independientemente de los objetivos últimos de cualquier categoría de inversión pública, tomando en cuenta las vinculaciones mostradas en esta investigación y las elasticidades de largo plazo de los diferentes sectores productivos regionales, es posible elevar los efectos amplificadores de la inversión. La tarea planificadora se expande, por lo tanto, a una constante coordinación entre gobierno nacional y gobierno regional.

La actualización, reestimación y aplicación del instrumento propuesto debe estar a cargo del ministerio de Autonomías, en tanto que los gobiernos regionales deben llevar a cabo una creciente labor de enriquecimiento estadístico de sus cifras a fin de obtener un mejor seguimiento de la eficacia de las acciones de políticas públicas sobre variables concretas, como el desarrollo productivo nacional.

Se aconseja evaluar las elasticidades de largo plazo con técnicas alternativas o modelos de simulación así como ampliar la base de información departamental en inversión pública, gasto público, cuentas nacionales departamentales y matrices insumo producto.

Bibliografía

Aboal, D., F. Lorenzo, J. A. Moraes y G. Oddone
2003 "Instituciones políticas en el declive económico del Uruguay". *Revista de Historia Económica,* 45, primavera 2008. Nº 1: 45-82, Montevideo.

Aguilar, Eduardo
s/f *Convergencia regional en los países subdesarrollados.* Santiago de Chile: Mimeo.

Aguirre, Carla
1996 *La coordinación entre la política fiscal y la política monetaria en la economía boliviana*. La Paz: Universidad Católica Boliviana.

Ahmad, E. *et.al.*
2004 *Bolivia. Improving Budget and Descentralization Processes*. La Paz: FMI- Departamento de Asuntos Fiscales.

Alesina, A. y A. Drazen
1991 *Why are Stabilizations Delayed?* Working Papers 3053. Cambhridge: National Bureau of Economic Research.

Alesina, A. y G. Tabellini
1990 "A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt". *Review of Economics Studies*, Vol. 57, Nº 3, 403-414. Oxford: Oxford University Press.

Alesina, A., S. Ozler, N. Roubini y P. Swagel
1992 *Political Instability and Economic Growth.* Working Paper Nº 4173. Cambridge: National Bureau of Economic Research.

Alesina, A., R. Hausmann, R. Hommes y E. Stein
1999 *Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America*. Working Paper Series 394. Washington: BID.

Alesina, A. y R. Perotti
1995 "The Political Economy of Budget Deficits". *IMF Staff Papers*, Vol. 42, Nº 1, 1-31. Washington: IMF-Palgrave Macmillan Journals.

Alford, R. y R. Friedland
1991 *Los poderes de la teoría*. Buenos Aires: Manantial.

Antelo, E.
2000 "Políticas de estabilización y de reformas estructurales en Bolivia a partir de 1985". En Jemio, L. C. y E. Antelo (Edit.) *Quince años de reformas estructurales en Bolivia: Sus impactos sobre la inversión, crecimiento y equidad*. La Paz: CEPAL-Universidad Católica Boliviana.

Artana, D., J. L. Bour, M. Catena y F. Navajas
2007 *Tó,'picos macro-fiscales y perspectivas de sostenibilidad fiscal en Bolivia.* Serie de Estudios Económicos y Sociales. Washington: BID.

Ayala, Roberto y José Soto
2002 *Caracterizando el crecimiento económico de los países miembros del FLAR*. Documento de Trabajo 02/01. Bogotá: Fondo Latinoamericano de Reservas.

Banco Mundial
2009 *Bolivia. Informe de evaluación de las finazas públicas*. La Paz: Banco Mundial.
2006a *Buen manejo del dinero público, rindiendo cuentas a la gente. Evaluación de la gestión financiera del país.* La Paz: Banco Mundial.
2006b *Cómo se gasta el dinero público, actualización junio 2006.* La Paz: Banco Mundial.
2006c *Análisis de la situación institucional y de gobernabilidad: Hacia una descentralización inclusiva* (2 vol.). Informe Nº 36285-BO. La Paz: Banco Mundial.

2004a *Bolivia Structural Reforms, Fiscal Impacts and Economic Growth.* Washington: Banco Mundial.

2004b *Bolivia Public Expenditure Management for Fiscal Sustainability and Equitable and Efficient Public Services*. Report Nº 28519-BO. Washington: Banco Mundial.

Banco Mundial, BID

2006 *Bolivia Country Financial Accountability Assessment.* Report Nº 34913-BO. Washington D.C.: Banco Mundial-BID.

2004 *Public Expenditure Review.*Washington: Banco Mundial-BID.

Banco Mundial, FMI

2003 *Public Expenditure Management: Country Assessment and Action Plan for HIPCs*. Washington: Banco Mundial-FMI.

Barrientos, Paola

2007 *Theory, History and Evidence of Economic Convergence in Latin America*. Development Research Working Paper Series No. 13/2007. Washington: Banco Mundial.

Barro, Robert J.

1991 "Economic Growth in a Cross Section of Countries". *Quarterly Journal of Economics,* 106, 2 (mayo). New York.

1994 *Economic Growth and Convergence*. Occasional Papers. Washington: International Center for Economic Growth.

1996 *Determinants of Economic Growth: A Cross Country Empirical Study.* Working Paper Series. Boston: Massachusetts Institute of Technology.

Barro, Robert J. y Xavier Sala-i-Martin

2005 *Economic Growth*. Boston: Massachusetts Institute of Technology.

Bértola, Luis

2001 "Viejas preguntas, ¿viejas respuestas?: Algunas reflexiones en torno a la convergencia". *Economía, Curitiba,* Vol. 27, Nº 1 (25). Brasil.

Berzosa, Carlos
2002 *Los desafíos de la economía mundial en el siglo XXI*. Madrid: Nivola.

BID
2006 "La Política de las políticas públicas". En: *Progreso económico y social en América Latina*. México: Planeta.

Bustelo, F.
1998 *Historia económica: una ciencia en construcción*. Madrid: Síntesis.

Caballero Peláez, J. A.
2005 *Análisis de las capacidades y debilidades de las prefecturas y municipios en sus funciones fiscales*. La Paz: Red de Análisis Fiscal.

Calvo, G. y P. Gidotti
1991 *Interest Rates, Financial Structure and Growth: Bolivia in a Comparative Perspective*. En: *Conferencia sobre estabilización y crecimiento en Bolivia*. La Paz: UDAPE.

Cameron, David R.
1985 "Does Government Cause Inflation? Taxes, Spending and Deficits". En: *Politics of Inflation and Economic Stagnation*. Washington: Brookings Institution.

Campero, J. C.
2005 *Gestión por resultados en Bolivia: El Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Gestión Pública por Resultados (SISER).* Caracas: CLAD.

Cariaga, Juan
1996 *Estabilización y desarrollo*. La Paz: Fondo de Cultura Económica-Los Amigos del Libro.

Castellón, A. y J. E. Espinoza
2008 *Política fiscal y monetaria. Debilidades e interdependencia,* Documento de Trabajo No. 10/08. La Paz: IISEC.

CEDLA
2007 *Política Fiscal en el nuevo escenario político y económico de América Latina*. La Paz: CEDLA.

CEPAS, Caritas Boliviana
2006 *Las autonomías en Bolivia,* La Paz.: CEPAS, Caritas.

CEMYD
1993 *La administración de los ingresos por exportación*. La Paz: CEMYD.

Céspedes Argandoña, G.
2006 *El desarrollo de Bolivia y su post nación.* Cochabamba: Universidad Mayor de San Simón.

Chávez, Gonzalo
1991 "De la estabilización impuesta al crecimiento negociado". En: Rozenwurcel, G. (Comp.) *Elecciones y política económica*. Buenos Aires: CEDES-Grupo Editorial Norma.

Chumacero, R.
1995 *Apuntes sobre el crecimiento de la economía boliviana una aplicación de parámetros profundos*. La Paz: Mimeo.

Coase, Ronald H.
1960 "The Problem of Social Cost". *Journal of Law and Economics*. Vol. 20. University of Chicago.

Comboni, J. y M. Delgadillo
1995 *La política fiscal en Bolivia y su relación con la política económica.* La Paz: UDAPE.

Comisión de Revisión del Gasto Público
2004 *Informe de la Comisión de Revisión del Gasto Público.* La Paz: Ministerio de Hacienda.

Coronado, X. y J. L. Evia
2006 *Elementos para la formulación de una política de crédito subnacional en Bolivia. Documento para discusión y comentarios.* La Paz: GTZ.

Corte Nacional Electoral
2005 *La representación política en Bolivia: Partidos políticos*. La Paz: Corte Nacional Electoral.

Cossío Muñoz, F.
2001 *El sistema impositivo boliviano: Sostenibilidad e impactos a los pobres*. Washington: Programa de Políticas de Recursos Públicos en Beneficio de los Pobres-Instituto del Banco Mundial.
2005 *Incidencia distributiva de la política fiscal*. *Informe de equidad fiscal de Bolivia*. La Paz: BID.

Escobal, Javier *et al.*
1993 *Estrategia de crecimiento y reformas estructurales*. Lima: GRADE.

De la Fuente, Ángel
1996 "Economía Regional desde una perspectiva neoclásica de convergencia y otras historias", *Revista de Economía Aplicada*, Nº 10, Vol. 4. Universidad de Chile. Santiago de Chile.

Dollar, David y Aart Kraay
2000 *Growth is Good for the Poor*. Washington: World Bank.

Durston, J.
2000 *¿Qué es el capital social comunitario?* Santiago de Chile: CEPAL.

Echeverry, J. C., L. Fergusson y P. Querubín
2004 *La batalla política por el presupuesto de la Nación: Inflexibilidades o supervivencia fiscal*. Bogotá: Facultad de Economía de la Universidad de los Andes.

Engle, Robert y C.W. J. Granger
1987 "Cointegration an Error Correction Representation, Estimation and Testing". *Econometrica*.Vol. 55, No. 2. March 1987. Blackwell Publishing, Ohio (EE. UU.)

Evia, J. L., R. Laserna y S. Scaperdas
2008 *Conflicto social y crecimiento económico en Bolivia*. Cochabamba: CERES- COSUDE-Instituto para la Democracia.

FAM
2009 *Características fiscales y financieras del proceso de descentralización en Bolivia 1994-2008*. La Paz: Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia.

Filc, Gabriel y Carlos Scartascini
2005 "Instituciones presupuestarias". En: Eduardo Lora (Ed.) *El estado de la reforma del Estado*. Washington: BID.
2007 *Los marcos de mediano plazo y el proceso presupuestario en América Latina.* Washington: CIPPEC-BID.

Fundación Milenio
2000 *Las reformas estructurales en Bolivia*. 2 Vol. La Paz: Fundación Milenio.

Galindo, M.
2006 *Autonomías departamentales: Descentralización fiscal financiera*. Santa Cruz: Comisión de Autonomía del Comité Pro Santa Cruz.

Galvis, Luis Armando y Adolfo Roca
2000 *El crecimiento económico de las ciudades colombianas y sus determinantes, 1973-1998*. Documentos de Trabajo sobre Economía Regional Nº 18. Bogotá: FUNDES.

Gavirira, A., U. Panizza, J. Seddon y E. Stein
2000 *Political Institutions and Growth Collapses*. Washington: BID.

Grilli, V., D. Masciandaro y G. Tabellini
1991 "Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries". *Economic Policy*, Nº 13.

Gidoti, Pablo y Alexander Pietrusxa
1987 "Overborrowing, High Interest Spreads and Optimal Defaults in International Lending". *Canadian Journal of Economics,* Vol. 21. Montreal.

Haan, J. y J. E. Sturm
1993 "Political and Institutional Determinants of Fiscal Policy in the European Community". *Public Choice* Nº 80, pp. 157-172. New York.

Herber, B. P.
1975 *Hacienda pública moderna*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales de España.

ILPES-CEPAL
2011 *Panorama de la gestión pública en América Latina, en la hora de la igualdad.* Santiago de Chile: ILPES-CEPAL.

ISS-SIDA
2008 *¿Ayuda externa efectiva para reducir la pobreza?, evaluación de las estrategias de reducción de pobreza en América Latina, 2007, Informe País, Bolivia*. Roterdam, Holanda: SIDA.
2005 *Bolivia: ¿Dialogar o gobernar? Evaluación de estrategias de reducción de la pobreza en América Latina*. Roterdam, Holanda: SIDA.

Jemio, Luis Carlos
2004 *Bolivia: Del ajuste fiscal a las políticas contracíclicas; la agenda fiscal necesaria*. Caracas: CAF.

Jemio, Luis Carlos y E. Antelo
1994 "Una visión sobre las perspectivas de crecimiento de la economía boliviana a partir del modelo de tres brechas". *Revista de Análisis Económico* Vol. 16. La Paz: UDAPE.

Jemio, L. C., F. Candia y J. L. Evia
2009 *Reforms and Counter-Reforms in Bolivia.* Working Paper Series Nº idb-wp-103. Washington: BID.

Jenkins, Glenn y Andrés Arroyo
2003 *Evaluación de la progresividad de un impuesto al valor agregado de tasa única y base amplia en un país de bajos ingresos: El caso de Bolivia*. Mimeo. Ministerio de Hacienda, Bolivia.

Johansen, S. y K. Juselius
1990 "Maximum Likelihood Estimation and Inference on Cointegration. With Applications to the Demand for Money". *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*.Vol. 52. Nº 2.

Jordán, Rolando, H. E. Sheriff y F. Loayza
1993 *Fluctuación de ingresos de exportación en la industria estañífera y gasífera boliviana: Efectos y dinámica*. La Paz: CEMYD-IDRC-GRADE- CIEPLAN.

Klenow, Peter y Andrés Rodríguez
1997 "Economic Growth: A Review Essay". *Journal of Monetary Economics*, 40. Elsevier, New York.

Lucas, Robert E., Jr.
1988 "On the Mechanics of Development Planning". *Journal of Monetary Economics,* 22, 1 (julio). Elsevier, New York.

Machicado, C., P. Estrada y X. Flores
2008 *Public Expenditure Policy in Bolivia, Growth and Welfare*. La Paz: INESAD.

Mankiw, Gregory N., David Romer y David N. Weil
1992 "A Contribution to the Empirics of Economic Growth". *Quarterly Journal of Economics*, 107, 2 (mayo), Harvard University's, Cambridge, Massachusetts.

Marcel, Mario
1998 "Los caminos de la gobernabilidad fiscal en América Latina". *Revista Internacional de Presupuesto Público* Nº 32. Buenos Aires: ASIP.

Méndez, Armando
1987 *La dolarización de la economía boliviana un proceso creciente de largo plazo*. La Paz: Banco Central de Bolivia. Mimeo.

Mercado, Alejandro F.
1998 "Crecimiento económico (silogismos y paralogismos)". En: *Reflexiones sobre el crecimiento económico*. La Paz: Fundación Milenio.

Mercado, Alejandro F., L. Andersen, M. Medinaceli y O. Nina
2003 *Movilidad Social: la clave para el desarrollo. Una agenda de políticas para la nueva década.* La Paz: Programa para la Investigación Estratégica en Bolivia.

Mercado, Alejandro, Jorge Leitón y Marcelo Chacón
2005 *El crecimiento económico en Bolivia: 1952-2003*. La Paz. Mimeo.

Miearau Klein, Barbara y M. John
1991 *Page Bolivia´s Supply Responses to Adjustment, 1986-1990.* Mimeo.

Molina Díaz, Germán
2007 "El sistema presupuestario boliviano 1960-2003 y propuesta de presupuesto plurianual". *Observatorio de la Economía Latinoamericana* Nº 83. Buenos Aires.

Mollinedo, C. y J. Velasco
2006 "Impuestos, capacidades de recaudación y distribución". En: S. Calvo (Ed.) *Crecer más y mejor*. La Paz: Banco Mundial.
2005 *La gestión y la sostenibilidad de la deuda en Bolivia*. La Paz: Banco Mundial.

Morales, Juan Antonio
1989 *Políticas de estabilización en Bolivia.* La Paz: Instituto de Investigaciones Socioeconómicas de la Universidad Católica Boliviana.
1993 *La política económica en la transición democrática de Argentina, Bolivia, Chile y el Perú*. Documento de Trabajo No. 03/93 IISEC. La Paz: UCB.
2008 *La economía política del populismo boliviano del siglo 21*. Documento de Trabajo Nº 04/08. La Paz: IISEC.

Morales, Juan Antonio y Jeffrey Sachs
1987 *La crisis económica en Bolivia*. Mimeo. La Paz: Universidad Católica Boliviana.

Morales, Juan Antonio, E. Sheriff y J. Espejo
1991 *Fluctuaciones externas y equilibrio macroeconómico*. La Paz: Instituto de Investigaciones Socioeconómicas.

Morales, Rolando
1985 *La crisis económica en Bolivia (y su impacto en las condiciones de vida de los niños).* La Paz: UNICEF.

2000 “Las variables olvidadas de la economía”. *Revista de la Sociedad de Economía Política*, La Paz.

Morales, R., E. Galoppo, L. C. Jemio, C. M. Choque y N. Morales
2007 *Bolivia: Geography and Economic Development*. Washington: BID.

Musgrave, Richard y Peggy B. Musgrave
1989 *Public Finance in Theory and Practice*. New York: McGraw Hill.

Nelson, Richard R. y Edmund S. Phelps
1966 “Investment in Humans, Technological Diffusion, and Economic Growth”. *American Economic Review*, 56, 2. Pittsburgh.

Nina, Osvaldo
2006 *El impacto distributivo de la política fiscal en Bolivia*. Documentos de Trabajo sobre Desarrollo Nº 16/2006. La Paz: INESAD.

North, D.
1995 “The New Institutional Economics and the Third World Development”. En: J. Harris, J. Huntes y C. Lewis (Eds.) *The New Institutional Economics and the Third World Development*. Londres: Routledge.

Ocampo, J. A.
2001 *Towards a Post-Washington Consensus on Development and Security.* Nueva Orleans: AEA.

O’Donell, Guillermo
1984 “Apuntes para una Teoría del Estado”. En: O´Oszlak (Comp.) *Teoría de la burocracia estatal*. Buenos Aires: Paidós.

Olson, M.
1965 *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard Universtiy Press.

Otálora, Carlos
2001 *Sistema tributario boliviano*. Washington: Programa de Políticas de Recursos Públicos en Beneficio de los Pobres, Instituto del Banco Mundial.

Pacheco, Napoleón
2001 "Notas preliminares sobre el crecimiento económico en Bolivia. Una perspectiva de largo plazo". En: *Visiones de fin de siglo*. La Paz: Coordinadora de Historia-Plural Editores.

PNUD
2005 *La economía más allá del gas*. *Informe temático sobre Desarrollo Humano*. La Paz: PNUD.
2007 *El estado del Estado*. *Informe de Desarrollo Humano en Bolivia*. La Paz: PNUD.
2010 *Los cambios detrás del cambio*. *Informe de Desarrollo Humano en Bolivia.* La Paz: PNUD.

Ramírez, Juan Carlos e Iván Silva Lira
2008 "Globalización y Desarrollo Regional: evolución económica de las regiones chilenas, 1990-2002". *Revista de la CEPAL*, Nº. 95. Santiago de Chile.

Ramos, Pablo
1986 *Los empresarios en el poder*. La Paz.

Ramsey, Frank
1928 "A Mathematical Theory of Saving". *Economic Journal*, 38 (diciembre), New York.

Rebelo Rebelo, Sergio
1991 "Long-Run Policy Analysis and Long.Run Growth". *Journal of Political Economy*, 99, 3 (junio) Washington.

Requena, Juan Carlos
2001 *Ejecución y calidad del gasto público: El caso boliviano*. Washington: Programa de Políticas de Recursos Públicos en Beneficio de los Pobres, Instituto del Banco Mundial.
1993 *Políticas macroeconómicas y el gasto del sector público*. La Paz: UDAPE.

Requena, J. C., G. Huarachi, G. Barja y E. Cupé
1993 *Determinantes del déficit del sector público en Bolivia (período 1980-1987)*. La Paz: UDAPE.

Requena, J. C., J. L. Lupo, G. Candia, G. Huarachi y V. H. Ayala
1992 “Ajuste estructural y crecimiento económico: Evaluación y perspectiva del caso boliviano”. *Revista de Análisis Económico* Nº 3, UDAPE, La Paz.

Rojas, G. y M. Zuazo
1996 *Los problemas de representatividad del sistema democrático boliviano.* La Paz: Friedrich Ebert Stiftung-ILDIS.

Romer, Paul M.
1986 “Increasing Returns and Long-Run Growth”. *Journal of Political Economy*, 94. 5 (octubre).

Roubini, N. y J. Sachs
1989 “Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies”. *European Economic Review* Nº 33.

Sachs, Jeffrey
1987 “The Bolivian Hyperinflation and Stabilization”. *American Economic Review*,Vol. 77, Pittsburgh.

Sachs, J. D. y A. Warner
1995 *Economic Convergence and Economic Policies* Working Paper Nº 5039. Cambridge: NBER.

Sala i Martin, Xavier
1994 *Apuntes de crecimiento económico*. New Haven (Connecticut): Universidad de Yale.

Salcedo Gutiérrez, L.
2005 *Análisis de sostenibilidad de la deuda pública de Bolivia,* La Paz: Ministerio de Hacienda de Bolivia-Viceministerio de Tesoro y Crédito.

Saric Yaksic, D.
2005 *Transferencias fiscales y modelación de escenarios para autonomías*. La Paz: Plural Editores.

Scartascini, C.
2006 *El proceso presupuestario y la formulación de políticas públicas en Bolivia*. La Paz: BID.

Sheriff, H. E.
1992 *Política económica, crecimiento y bienestar: Bolivia 1950-1991.* Montevideo: CEPAL.

Solow, Robert
1956 "A contribution to the Theory of Economic Growth", *Quarterly Journal of Economics*, 70, 1 (febrero). Cambridge, Massachusetts: Harvard University.

Stiglitz, J.
1998 *Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies and Porcess*. New York: Columbia University.

Summers, Robert y Alan Hetson
1991 "The Penn World Table (Mark 5): An Expanded Set of International Comparisons, 1950-1988". *Quarterly Journal of Economics*. Harvard University. Cambridge, Massachusetts.

Urioste, M.
2001 *Bolivia: Descentralización municipal y participación popular*. La Paz: Fundación TIERRA.

Vargas, Gonzalo
2006 "¿Dos (Medias) Bolivias? La Dimensión Regional en Clave Economía y Política". En: *Cultura política en tiempos de cambio. Institucionalidad, conflicto y región en Bolivia*. La Paz: Observatorio de la Cultura Política en Bolivia.

Velasco, Enrique
2007 *Contabilidad social del crecimiento.* La Paz: INASET.

Villegas, Carlos y Álvaro Aguirre
1989 *Excedente y acumulación en Bolivia (1980-1987).* La Paz: CEDLA.

Weingast, B., K. Shepsle y C. Johnsen
1981 "The Political Economic of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics". *Journal of Political Economy* 89, 642 -664. Crambridge.

Zapata, J. A.
2007 *Descentralización en Bolivia*. Washington: BID.

Zeller, Norberto
2005 *Marco conceptual metodológico para el estudio de las políticas públicas*. Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública.

Autores

Rodney Pereira Maldonado

Es candidato a Doctor en Ciencias del Desarrollo del Posgrado en Ciencias del Desarrollo de la Universidad Mayor de San Andrés (CIDES-UMSA), Magister en Economía del Centro de Docencia Económica (CIDE) de México y Licenciado en Economía por la UMSA. Desempeñó diferentes cargos en la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE), fue Director de Regulación Económica de la Superintendencia de Telecomunicaciones (2005-2007), realizó consultorías para el PNUD, CEPAL, OIT, UNFPA, FAO y CAF; y asesoró a los ministerios de Desarrollo Económico, Trabajo, Obras Públicas y Medio Ambiente. Ha publicado *Prospectiva demográfica: Interrelaciones económicas y sociales* (UNFPA-CONAPO, 2003) y los capítulos de libros: "Estructura económica del departamento de La Paz y ejes del desarrollo" en *Estados de la investigación: La Paz* (CIDES, DIPGIS-UMSA y PIEB, 2008), "Metodologías cuantitativas, operacionalización de la investigación y análisis de datos" en *Pautas metodológicas para investigaciones cualitativas y cuantitativas en ciencias sociales y humanas* (U-PIEB, 2006) y "Políticas macroeconómicas, pobreza y equidad en Bolivia" en *Política macroeconómica y pobreza en América Latina y el Caribe* (PNUD, BID y CEPAL, 1998).

Ernesto Sheriff Beltrán

Es candidato a Doctor en Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad del Valle, Master en Economía y Políticas Públicas

del Instituto y Universidad Torcuato Di Tella (Buenos Aires) y Licenciado en Economía de la Universidad Católica Boliviana. La mayor parte de sus actividades se ha orientado al desarrollo de modelos econométricos. Se ha desempeñado como consultor en el Instituto Nacional de Estadística (INE) y en el ministerio de Planeamiento y Coordinación, fue Director Académico del Centro de Investigaciones Económicas para el Desarrollo (CIEDE) y docente en diferentes universidades. Ha publicado *El sector minero y el Programa de Ajuste Estructural: una evaluación crítica* (Cuadernos de Investigación CIEDLA, 1994), y el documento de trabajo "Política económica, crecimiento y bienestar: Bolivia 1950-1991", para el Seminario "Comparación analítica de los modelos de desarrollo" (CEPAL, 1992).

Valeria Salinas Maceda

Licenciada en Economía por la Universidad Privada Boliviana (UPB). Fue ayudante de cátedra en la UPB. Actualmente es investigadora junior en el Centro de Investigaciones Económicas para el Desarrollo (CIEDE) para la elaboración de bases de datos, análisis estadístico y econométrico.